3 1761 11650698 1


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116506981

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Thursday, May 29, 1980
Thursday, June 5, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le jeudi 29 mai 1980
Le jeudi 5 juin 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., député

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

LIBRARY
JUL 10 1980
UNIVERSITY OF

RESPECTING:

Organization, Review of Statutory Instruments.

INCLUDING:

The First Report to both Houses of Parliament.

CONCERNANT:

Organisation, examen des textes réglementaires.

Y COMPRIS:

Le premier rapport aux deux Chambres du Parlement.

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27537—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	Robinson (*Burnaby*)—(11)
Kempling	

(Quorum 5)

Les cogreffiers du Comité

Lois Anne Cameron

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*) of the House of Commons.

On Thursday, June 5, 1980:

Mr. Hnatyshyn replaced Mr. Nielsen.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes.

Le jeudi 5 juin 1980:

M. Hnatyshyn remplace M. Nielsen.



Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38:

> 26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both House of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate

Wednesday, May 14, 1980

The Honourable Senator Petten moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

> That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Doody, Godfrey, Hicks, Lafond, Lewis, Neiman and Nurgitz have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRES DE RENVOI

STATUTAIRE

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38:

> 26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des réglements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

Extrait des Procès-verbaux du Sénat

Le mercredi 14 mai 1980

L'honorable sénateur Petten propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

> Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes par un des greffiers au bureau, pour l'informer que les honorables sénateurs Doody, Godfrey, Hicks, Lafond, Lewis, Neiman et Nurgitz ont été désignés pour agir comme représentants du Sénat au sein d'un comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

HOUSE OF COMMONS

Wednesday, May 14, 1980

ORDERED,—That the Members to serve on the part of this House on the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Bloomfield, Chénier, Dubois, Henderson, Joyal, Kempling, Nielsen, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House in the formation of the said Joint Committee.

ATTEST:

CHAMBRE DES COMMUNES

Le mercredi 14 mai 1980

IL EST ORDONNÉ,—Que le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires soit composé des députés dont les noms suivent: Messieurs Baker (*Nepean-Carleton*) Beatty, Bloomfield, Chénier, Dubois, Henderson, Joyal, Kempling, Nielsen, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un message soit transmis au Sénat le priant de se joindre à cette Chambre pour former ledit Comité mixte.

ATTESTÉ:

Le greffier adjoint

pour le greffier de la Chambre des communes

M. R. Pelletier

Clerk Assistant

for the Clerk of the House of Commons

REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: Tuesday, June 3, 1980
To the House of Commons: Monday, June 2, 1980

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIRST REPORT

(Statutory Instruments No. 9)

Your Committee submits again to both Houses of Parliament the criteria it will use for the review and scrutiny of Statutory Instruments:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within terms of reference, in the judgment of the Committee:

1. (*a*) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law; or

(*b*) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

2. has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

3. (*a*) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(*b*) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

4. makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

5. trespasses unduly on the rights and liberties of the subject;

6. (*a*) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(*b*) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

7. purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be opressive, harsh or unnecessary;

8. appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

9. provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

10. in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

11. without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine,

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le mardi 3 juin 1980
A la Chambre des communes: Le lundi 2 juin 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

(Textes réglementaires nº 9)

Votre Comité fait de nouveau part aux deux Chambres du Parlement des critères d'examen et d'évaluation des textes réglementaires qu'il utilisera:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. empiète indûment sur les droits et libertés du sujet;

6. *a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

7. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

9. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

10. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

11. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une

imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

12. imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

13. is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

14. is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

15. for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

Your Committee also reports that in relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, it was empowered during the Fourth Session of the Thirtieth Parliament and during the First Session of the Thirty-First Parliament "to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles and practices to be observed,

(*a*) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws;

(*b*) in the enactment of statutory instruments;

(*c*) in the use of executive regulation—including delegated powers and subordinate laws;

and the manner in which Parliamentary control should be effected in respect of the same;

2. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments."

Your Committee was unable to complete its study and therefore recommends that the same Order of Reference together with the evidence adduced thereon during the last two Parliaments be again referred to it.

Finally, your Committee recommends: That its quorum be fixed at five (5) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decisions is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence so long as three (3) members are present, provided that both Houses are represented; and,

amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

12. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

13. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

14. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

15. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Votre Comité fait également rapport, conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, il a été autorisé au cours de la quatrième session de la trentième législature et de la première session de la trente et unième législature «d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes et usages à observer dans

a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements;

b) l'adoption des textes réglementaires;

c) l'utilisation de la réglementation administrative, notamment des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;

et la façon dont le Parlement devrait contrôler ces fonctions;

2. des rôles, fonctions et pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»

Votre Comité a été en mesure de compléter son étude et recommande par conséquent que lui soit soumis le même Ordre de renvoi, ainsi que les témoignages y afférents produits au cours des deux dernières législatures.

Enfin votre Comité recommande: Que le quorum soit de cinq (5) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions pour entendre les témoignages et à en autoriser la publication dès que trois (3) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et,

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 1) is tabled.

Respectfully submitted,

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicule nº 1) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

John M. Godfrey

Perry Beatty

Joint Chairmen

The following paragraph was included in the Report to the Senate only.

Your Committee further recommends that it be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

(Concurred in by the Senate and by the House of Commons on Wednesday, June 4, 1980.)

Le paragraphe suivant était inclus seulement dans le rapport au Sénat:

Votre comité recommande aussi que le Comité soit autorisé à siéger durant les séances et durant les ajournements du Sénat.

(Agréé par le Sénat et par la Chambre des communes le mercredi 4 juin 1980.)

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 29, 1980
(1)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:33 o'clock a.m., this day for the purpose of organization.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey, Hicks, Lafond, Lewis and Neiman.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Bloomfield, Henderson, Kempling, Nielsen, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Joint Clerks of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

Senator Lafond, seconded by Senator Hicks, moved,—That Senator Godfrey do take the Chair of this Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Joint Clerk of the Committee declared Senator Godfrey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), seconded by Mr. Kempling, moved,—That Mr. Beatty do take the Chair of this Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Joint Clerk of the Committee declared Mr. Beatty duly elected Joint Chairman.

It was ordered,—That copies of this day's Minutes of Proceedings and Evidence and letters conveying the Committee's vote of thanks for the valuable contribution to its work made by Mr. G. W. Baldwin and the Honourable Eugene A. Forsey, be sent to both of these distinguished former Joint Chairmen.

Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), moved,—That Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) be Vice-Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), moved,—That the Joint Chairmen, the Vice-Chairman and the New Democratic Party Representative do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Senator Neiman, it was agreed,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

It was agreed,—That the Committee do purchase for its own use, such publications as may be required.

Mr. Robinson (*Burnaby*), seconded by Senator Hicks, moved,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MAI 1980
(1)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires tient aujourd'hui à 11 h 33 sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey, Hicks, Lafond, Lewis et Neiman.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Bloomfield, Henderson, Kempling, Nielsen, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Les cogreffiers du Comité président à l'élection des coprésidents.

Le sénateur Lafond, appuyé par le sénateur Hicks, propose que le sénateur Godfrey soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le cogreffier du Comité déclare le sénateur Godfrey dûment élu coprésident du Comité.

M. Baker (*Nepean-Carleton*), appuyé par M. Kempling, propose que M. Beatty soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le cogreffier du Comité déclare M. Beatty dûment élu coprésident.

Il est ordonné,—Que des exemplaires des procès-verbaux et des témoignages de la séance d'aujourd'hui et des lettres exprimant un vote de remerciements du Comité pour l'apport valable fourni par M. G. W. Baldwin et l'honorable Eugene A. Forsey, soient envoyés à ces deux distingués anciens coprésidents.

M. Baker (*Nepean-Carleton*) propose,—Que M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) soit nommé vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) propose,—Que les coprésidents, le vice-président et le représentant du Nouveau parti démocratique forment le Sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion du sénateur Neiman, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Il est convenu,—Que le Comité achète pour son usage personnel des publications, selon les besoins.

M. Robinson (*Burnaby*), appuyé par le sénateur Hicks, propose,—Que les coprésidents fassent rapport à leur chambre respective tout en recommandant ce qui suit:

—the quorum of this Committee be fixed at five (5) members provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence so long as three (3) members are present, provided that both Houses are represented;

—the Committee have power to engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required;

and that:

—the Joint Chairman representing the Senate, report to his House recommending that:

the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), seconded by Senator Lafond, moved,—That the Committee report to both Houses of Parliament as follows:

In relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, your Committee was empowered during the Fourth Session of the Thirtieth Parliament and during the First Session of the Thirty-First Parliament "to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles and practices to be observed,

(*a*) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws;

(*b*) in the enactment of statutory instruments;

(*c*) in the use of executive regulation—including delegated powers and subordinate laws;

and the manner in which Parliamentary control should be effected in respect of the same;

2. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments."

Your Committee was unable to complete its study and therefore recommends that the same Order of Reference together with the evidence adduced thereon during the last two Parliaments be again referred to it.

After debate, the question being put on the motion it was agreed to.

It was agreed:

—That this Committee and its Counsel co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform; and

—That the Joint Chairman be instructed:

(i) to discuss with the Chairman of that Committee the terms of reference of both Committees,

and,

(ii) to report back to this Committee thereon.

—que le quorum du Comité soit établi à cinq (5) membres pourvu que les deux chambres soient représentées lorsqu'un vote, une résolution ou une autre décision sont pris et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression pourvu que trois (3) membres soient présents et que les deux chambres soient représentées;

—que le Comité puisse obtenir les services d'un expert, d'une sténographe et d'un commis, selon les besoins;

et que:

—le coprésident représentant le Sénat fasse rapport à sa chambre en recommandant que:

le Comité soit autorisé à siéger durant les séances et les ajournements du Sénat.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) propose, appuyé par le sénateur Lafond,—Que le Comité fasse rapport aux deux chambres du Parlement de la façon suivante:

Relativement à son ordre de renvoi, article 26, de la *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité était autorisé, au cours de la Quatrième session de la Trentième législature de mener une étude complète des moyens permettant au Parlement d'avoir une meilleure vue d'ensemble du processus réglementaire du gouvernement et tout particulièrement faire enquête et rapport sur:

1. les principes et les pratiques qu'il convient d'observer,

a) dans la rédaction des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de rédiger des lois subordonnées;

b) dans la mise en application des textes réglementaires;

c) dans l'utilisation du règlement exécutif—y compris les pouvoirs délégués et les lois subordonnées;

et la façon dont le contrôle parlementaire devrait être effectué à cet égard;

2. du rôle, des tâches et des pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»

Votre sous-comité n'ayant pu compléter son étude, il recommande que le même ordre de renvoi ainsi que les témoignages entendus au cours des deux dernières législatures lui soient de nouveau référés.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu:

—que le Comité et son conseiller collaborent avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme réglementaire; et

—que l'on demande au coprésident:

(i) d'étudier avec le président du Comité les attributions des deux comités,

et

(ii) d'en faire rapport au Comité.

Ordered,—That the criteria to be used by this Committee in its review of statutory instruments be reported to both Houses of Parliament for approval.

It was agreed,—That all matters ordered this day to be reported to both Houses be included in one report to each House.

It was agreed,—That the Committee schedule its meetings for Thursdays at 11:00 o'clock a.m., or 3:30 o'clock p.m. as applicable, according to the Committees' Block System of Scheduling.

At 12:23 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, June 5, 1980 at 11:00 o'clock a.m.

Il est ordonné,—Que les critères à retenir par le Comité dans son étude des textes réglementaires soient rapportés aux deux chambres du Parlement pour fin d'approbation.

Il est convenu,—Que toutes les questions dont on a ordonné aujourd'hui de faire rapport aux deux chambres soient comprises dans un rapport à chaque chambre.

Il est convenu,—Que le Comité prévoit ses séances pour les jeudis, à 11 heures ou à 15 h 30, selon le cas, conformément à l'établissement des séances des comités par groupes.

A 12 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 5 juin 1980, à 11 heures.

Le cogreffier du Comité

Lois Anne Cameron

Joint Clerk of the Committee

THURSDAY, JUNE 5, 1980
(2)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator John M. Godfrey and Mr. Perrin Beatty, P.C., M.P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Nurgitz.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Chénier, Dubois, Hnatyshyn, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee commenced consideration of its permanent reference, section 26, *The Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, which is as follows:

> 26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The Committee considered its Third Report to both Houses in the Fourth Session of the Thirtieth Parliament and in connection therewith the following statutory instruments:

SOR/79-895—Charlo Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-896—North Bay Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-897—Ottawa International Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-898—Sarnia Airport Zoning Regulations, amendment

LE JEUDI 5 JUIN 1980
(2)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence du sénateur John M. Godfrey et de M. Perrin Beatty, CP, député (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Chénier, Dubois, Hnatyshyn, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, qui se lit comme suit:

> 26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Le Comité étudie son troisième rapport aux deux Chambres pour la 4e session de la 30e législature relativement aux textes réglementaires suivants:

DORS/79-895—Règlement de zonage de l'aéroport de Charlo—Modification

DORS/79-896—Règlement de zonage de l'aéroport de North Bay—Modification

DORS/79-897—Règlement de zonage de l'aéroport international d'Ottawa—Modification

DORS/79-898—Règlement de zonage de l'aéroport de Sarnia—Modification

SOR/79-899—Sault Ste. Marie Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-900—Toronto International Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-901—Windsor Airport Zoning Regulations, amendment

It was agreed,—That the Joint Chairman of the Committee correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/73-36, Canadian Passport Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Secretary of State for External Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On Export Levies on Crude Oil:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On The Standing Orders of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and on SOR/78-557 Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Solicitor General of Canada with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations and on SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Justice with respect to certain comments by the Committe.

On SOR/78-767, Fishing and Recreational Harbours Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Fisheries and Oceans with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-508, Territorial Timber Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Minister of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

On Repayment of Receipts Regulations (C.R.C., c. 729):

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On Customs Sufferance Warehouses Regulations (C.R.C., c. 461):

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of National Revenue (Customs and Excise) with respect to certain comments by the Committee.

DORS/79-899—Règlement de zonage de l'aéroport de Sault-Sainte-Marie—Modification

DORS/79-900—Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto—Modification

DORS/79-901—Règlement de zonage de l'aéroport de Windsor—Modification

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/73-36—Règlement des passeports canadiens:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures concernant certains commentaires émis par le Comité.

Redevance sur le pétrole brut exporté:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires émis par le Comité.

Règlement du Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le DORS/78-557—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le Solliciteur général du Canada concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-785—Décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A.:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-538—Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes et le DORS/79-613—Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre de la Justice concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-767—Règlement sur les ports de pêche et de plaisance:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre des Pêches et des Océans concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-508—Règlement sur le bois des Territoires—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Règlement sur le remboursement de recettes (*C.R.C., c. 729*):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du trésor concernant certains commentaires émis par le Comité.

Règlement sur les entrepôts d'attente de douane (*C.R.C., c. 461*):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère du Revenu national (*Douanes et accise*) concernant certains commentaires émis par le Comité.

On SOR/74-456, Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail, as amended:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the President of the Privy Council and with the Instruments Officer of the Canadian Transport Commission with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

CRC c. 1343—Executive Category Exclusion Approval Order

SI/78-19, SI/78-136, SI/79-68—Bastos du Canada, Ltée Remission Order, and amendments

SI/78-114, SI/79-123—Semiconductor Remission Order, amendments

SOR/79-44—Hull Construction Regulations, amendment

SOR/79-46, SOR/79-511—Prince Rupert Terminal Tariff By-law, amendments

SOR/79-54, SOR/79-111, SOR/79-226—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendments

SOR/79-69—Textile Products Order, amendment

SOR/79-83—Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

SOR/79-83—Coal Mines (CBDC) Safety Regulations, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

It was agreed,—That the Joint Chairmen report on the meeting of the Sub-Committee on Agenda and Procedure at the next meeting of the Committee and that a briefing session on the Committee's manner of proceeding with respect to the review of Statutory Instruments be held thereafter.

At 12:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, June 12, 1980 at 3:30 o'clock p.m.

DORS/74-456—Règlement modifié concernant le transport de produits dangereux par chemin de fer:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le président du Conseil privé et avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne des transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le comité étudie les:

CRC c. 1343—Décret d'exclusion concernant les nominations à la catégorie de la direction

TR/78-19, TR/78-136, TR/79-68—Décret de remise de douane (*Bastos du Canada, Ltée*) et Modifications

TR/78-114, TR/79-123—Décret de remise de droits de douane (*semi-conducteurs*)—Modifications

DORS/79-44—Règlement sur la construction de coques—Modification

DORS/79-46, DORS/79-511—Tarif des droits de terminal de Prince-Rupert—Modifications

DORS/79-54, DORS/79-111, DORS/79-226—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modifications

DORS/79-69—Décret concernant les produits textiles—Modification

DORS/79-83—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

DORS/79-83—Règlement relatif à la sécurité dans les mines de charbon (*SDCB*)—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Il est convenu,—Que les coprésidents fassent rapport de la séance du Sous-comité du programme et de la procédure lors de la prochaine séance du Comité et qu'une session d'information concernant la manière de procéder du Comité relativement à la révision des textes réglementaires, soit tenue par la suite.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 12 juin 1980, à 15 h 30.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, May 29, 1980

• 1130

[*Text*]

The Joint Clerk (Mr. Bouffard): Honourable Senators, honourable members of the House of Commons, your first item of business is to elect a Joint Chairman. I am ready to receive a motion to that effect.

Senator Godfrey: For which?

The Joint Clerk (Mr. Bouffard): For the Senate.

Senator Lafond: I nominate Senator Godfrey.

Senator Hicks: I second the motion.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, I will call nominations for the . . .

The Joint Clerk (Miss Cameron): May I do that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, you do that? Oh, I am not taking over yet—sorry.

The Joint Clerk (Miss Cameron): I am ready to receive motions to elect a Joint Chairman from the House of Commons.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I nominate Mr. Perrin Beatty.

Mr. Kempling: I second that.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I got a chuckle when I read the second item here:

> Joint Chairmen occupy seats at the head table and extend thanks to the Committee for the honour bestowed upon them.

Let us be realistic and extend thanks to the Whips and the House Leaders.

Senator Lafond: Thanks to the Joint Chairmen for accepting those positions too.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I do not know whether thanks is appropriate, Senator, or not.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Maybe at this point, as a former Joint Chairman and a member of some years on this committee, I think we should express thanks to Mr. Jed Baldwin who has been, as you know, a Joint Chairman at one point; who was the father of the freedom of information bill, a private bill which he originally introduced and this committee considered over several years, and who subsequently brought in a report, which I think was a very excellent report, which in a large measure represented the follow up from the last government by a bill which I thought was very good. And so I would like to move a vote of thanks to Mr. Baldwin, who is no longer a member of the House, for all his past services and we all wish him well.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Senator, it is my first meeting of the committee so it is an interesting day for me and an exciting one. I notice it mentions in point No. 2 about extending thanks to the committee and I am reminded of the

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 29 mai 1980

[*Translation*]

Le cogreffier (M. Bouffard): Honorables sénateurs, honorables députés, votre première tâche est l'élection d'un coprésident, et je vous invite à proposer des candidatures.

Le sénateur Godfrey: Pour lequel?

Le cogreffier (M. Bouffard): Pour le Sénat.

Le sénateur Lafond: Je propose le sénateur Godfrey.

Le sénateur Hicks: J'appuie la motion.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vous invite maintenant à proposer des candidatures pour . . .

Le cogreffier (Mlle Cameron): Pourrais-je faire ça?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh, c'est à vous de faire ça? Ce n'est pas encore mon tour, excusez-moi.

Le cogreffier (Mlle Cameron): Je vous invite à proposer des motions pour l'élection du coprésident représentant la Chambre des communes.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je propose M. Perrin Beatty.

M. Kempling: J'appuie cette motion.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai rigolé un petit coup lorsque j'ai lu le deuxième point à l'ordre du jour:

> Les coprésidents prennent leur fauteuil respectif et remercient les membres du Comité.

Soyons réalistes et remercions aussi les whips et les leaders à la Chambre!

Le sénateur Lafond: Nous remercions les coprésidents d'avoir accepté leur poste.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne sais s'il faut ou non vous remercier, monsieur le sénateur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il conviendrait peut-être que nous remercions M. Jed Baldwin, qui, comme vous le savez, était anciennement coprésident du Comité et en a été membre pendant de nombreuses années. M. Baldwin a été le parrain du bill privé sur la liberté d'accès à l'information que le Comité a eu à étudier pendant plusieurs années, et c'est également lui qui a rédigé un rapport, rapport qui, d'après moi, était excellent, poursuivant ainsi le travail entrepris par le dernier gouvernement. Je propose donc que nous remercions M. Baldwin, qui n'est plus député à la Chambre, de tous ses services, et que nous lui souhaitions nos meilleurs vœux pour l'avenir.

Des voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le sénateur, c'est la première fois que je participe à une réunion du Comité, et c'est donc une journée et une occasion des plus intéressantes et des plus stimulantes pour moi. Je remarque au point numéro 2 de

[*Texte*]

story Abraham Lincoln told about the chap who was being tarred and feathered and ridden out of town on a rail, and he said, "If it were not for the honour, I would just as soon walk". Now, I appreciate the honour that the committee has bestowed upon me and I will attempt to discharge the responsibility to the best of my ability.

I think it is probably appropriate, Senator, and I do not know whether the committee has done it in the past, but you paid tribute to one of my former colleagues, Jed Baldwin; I would like to also pay tribute to one of your former colleagues, Senator Forsey, who I think has been a pioneer in so much of the work he has done.

• 1140

He has been a credit to the Parliament of Canada and he has done much to ensure that the work of this Committee would be successful. In seconding your motion of thanks to Jed Baldwin, I would like to also express my deep appreciation for the contribution that has been made by Senator Forsey in so many ways.

Some hon. Members: Hear, hear!

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): How will we do this?

Senator Hicks: I move we agree to amend the motion to include both of them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right. I think we did say thank you to Senator Forsey at the last session but it bears repeating.

Mr. Kempling: Send those with the letter.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we will send the letter and a copy of the proceedings to them both to show that they have not been forgotten.

We have not elected a vice-chairman yet. Do we have motions for a vice-chairman? Walter Baker is coming from the House of Commons to nominate Ken Robinson.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I move that Mr. Ken Robinson be Vice-Chairman of this Committee.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Ken Robinson.

We had already had a discussion, before we got a full quorum, on item No. 4. I think it was agreed that we would pass the motion suggested. Would somebody like to move that?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I move that the Joint Chairmen, the Vice-Chairman and the New Democratic Party representative do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

Senator Hicks: Is that the motion that is here?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is the motion that the Joint Chairmen, the Vice-Chairman and the New Democratic Party representative do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

[*Traduction*]

l'ordre du jour qu'on nous conseille de remercier les membres du Comité, et ça me rappelle une histoire que racontait Abraham Lincoln. C'est l'histoire d'un type qui a été goudronné et emplumé et porté sur une barre jusqu'à la sortie de la ville, et qui dit: «Si ce n'était l'honneur qu'on me fait, je préférerais autant marcher.» Je remercie le Comité pour le grand honneur qu'il me fait et je m'engage à faire de mon mieux pour m'acquitter des tâches qui me reviennent.

Monsieur le sénateur, vous avez tout à l'heure remercié un de mes anciens collègues, Jed Baldwin; je ne sais si le Comité l'a déjà fait, mais, j'aimerais à mon tour rendre hommage à l'un de vos anciens collègues, le sénateur Forsey, qui, je pense, a été un grand pionnier dans tous les travaux qu'il a entrepris.

Il a fait honneur au Parlement canadien et il a toujours fait beaucoup pour s'assurer que le travail de notre Comité soit mené à bien. J'appuie votre motion pour remercier Jed Baldwin, mais j'aimerais par la même occasion faire connaître au sénateur Forsey ma profonde reconnaissance pour tout le travail qu'il a fait.

Des voix: Bravo!

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Comment allons-nous faire cela?

Le sénateur Hicks: Je propose que nous modifiions la motion, pour les remercier tous les deux en même temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, d'accord. Je pense que nous avons remercié le sénateur Forsey lors de la dernière session, mais cela vaut la peine d'être répété.

M. Kempling: Envoyez-les avec une lettre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous leur enverrons à tous les deux une lettre et un exemplaire des procès-verbaux, pour leur montrer que nous ne les avons pas oubliés.

Nous n'avons pas encore élu de vice-président. Y a-t-il des motions pour l'élection du vice-président? M. Walter Baker, de la Chambre des communes, propose M. Ken Robinson.

M. Baker (Nepean-Carlelon): Je propose que M. Ken Robinson soit élu vice-président du Comité.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ken Robinson.

Tout à l'heure, avant que nous ayons le quorum, nous avons discuté du point nº 4. Je pense que nous étions d'accord sur la motion proposée. Quelqu'un voudrait-il proposer cette motion maintenant?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose que les coprésidents, le vice-président et le représentant du nouveau parti démocratique forment le sous-comité du programme et de la procédure.

Le sénateur Hicks: Est-ce que cette motion est contenue dans le document?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est la motion suivant laquelle les coprésidents, le vice-président et le représentant du nouveau parti démocratique forment le sous-comité du programme et de la procédure.

[*Text*]

Senator Neiman: Does it mention the size of the steering committee?

Senator Hicks: You have got six members here.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no. We did have six members but suggested that we reduce it to four.

Senator Hicks: I see. Yes, that is the motion at page 4.

Senator Neiman: Yes.

Senator Hicks: Very well, I am satisfied.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we have the usual motion about the 1,000 copies. That is still appropriate, would you say?

Senator Neiman: I move that the Committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Item No. 6 is about the Committee's purchasing for its own use such publications as may be required. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next motion is possibly a little more controversial. In the past we had a requirement of four for hearing evidence and seven for passing resolutions, and when we were not in session in the summer and so on we would reduce it from four to three for hearing evidence. I must say that we have had difficulty sometimes in the past, even with four, to get going on time because we had to wait around for the fourth person to appear, sometimes for 10 or 15 minutes. We have had difficulty in the past, because we have not always been right into the block system necessarily, of getting seven here to pass formal resolutions. Last fall we were going to reduce it to three and five but we never got the actual thing through the House or the Senate. I am suggesting that we even go further, and if you will turn to page 4 you will see what I am suggesting: Providing always that both Houses are represented and at least two parties are represented, that the quorum for hearing evidence be three, which is really what we had decided last fall; but that while we set the quorum for passing votes and resolutions as seven, that if the resolution appears in the notice of the meeting and no one objects and it is passed unanimously, you only need three. So if anybody thinks it is controversial in any way all they have to do is to phone up the Clerks and say, "No, we want seven people here and really discuss it." Or, all he has to do is turn up at the meeting and vote against it, because it has to be unanimous if it is less than seven. I think that on routine resolutions this will help.

[*Translation*]

Le sénateur Neiman: Est-ce qu'on fait état de la taille du comité directeur?

Le sénateur Hicks: On dit six membres, ici.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non. Nous avions six membres, mais il a été proposé que nous réduisions leur nombre à quatre.

Le sénateur Hicks: Oui, je vois, c'est la motion qui se trouve à la page 4.

Le sénateur Neiman: Oui.

Le sénateur Hicks: Très bien, cela me satisfait.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vient ensuite la motion habituelle concernant les 1,000 exemplaires à faire imprimer. Pensez-vous que ce chiffre soit toujours satisfaisant?

Le sénateur Neiman: Je propose que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires des procès-verbaux et témoignages.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): L'article 6 traite de l'achat par le Comité de toutes les publications dont il a besoin dans le cadre de son travail. Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La motion suivante est peut-être plus controversable. Par le passé, nous exigions la présence de quatre membres pour recueillir des témoignages et de sept membres pour l'adoption de résolution. Aussi, on avait prévu de réduire le nombre nécessaire pour recueillir des témoignages de 4 à 3 pour l'intersessn de l'été, etc. Je dois dire que même lorsque le chiffre était fixé à 4, il n'était pas toujours possible de commencer à l'heure, parce qu'il fallait parfois attendre dix minutes ou un quart d'heure pour que la quatrième personne arrive. Nous avons eu certains problèmes par le passé parce que le système des créneaux ne nous permettait pas toujours d'avoir les sept personnes requises pour adopter les résolutions. L'automne dernier, nous allions ramener les quorums à trois et cinq, mais la proposition n'a été étudiée ni par la Chambre ni par le Sénat. Je propose que nous allions plus loin encore, et si vous voulez bien regarder le document à la page 4, vous verrez ce que je suggère: à condition que les deux Chambres soient toujours représentées, et qu'au moins deux partis soient représentés, le quorum pour recueillir des témoignages sera de trois, ce qui correspond en fait à ce qui avait été décidé l'automne dernier; cependant, bien que le quorum pour l'adoption de résolutions au d'autres décisions soit fixé à sept, si une résolution figure dans l'avais de la réunion, si personne ne s'y oppose et si elle est adoptée à l'unanimité, un total de trois membres serait suffisant. Donc, si quelqu'un estime que la question mérite d'être discutée à fond, alors, il n'a qu'à appeler le greffier et lui dire: «Écoutez, nous aimerions que sept personnes soient présentes à la réunion pour discuter la question.» Ou bien, il n'a qu'à se présenter à la réunion et voter contre la résolution, parce que la décision doit être unanime s'il y a moins de sept membres présents. Je pense que cela pourra nous être utile, au moins pour les résolutions courantes.

[*Texte*]

• 1145

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Let me just understand you, Mr. Chairman. Seven remains a quorum, three can hear evidence and what was the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Seven remains a quorum unless in the notice calling the meeting you set out a resolution; it might be just a purely formal resolution. In that case, if no one objects to the quorum then three can pass that resolution as long as it passes unanimously. So if somebody says, "Well, I do not like it and therefore we should have seven or more and really discuss it and have a proper meeting," all you get is two options. Anybody in the Committee can just phone up either the Clerk or the Chairman and say, "Look, I think we should have the whole quorum of seven."

An hon. Member: Seven or more.

Senator Hicks: Does this explicitly state that they could do this by telephoning without appearing at the meeting?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Without appearing at the meeting.

Senator Hicks: I see.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If you get advance warning then you can hustle around and try to get a quorum of seven because you have had that objection. Or, you can turn up at the meeting and say, "Well, I just do not like that and I am voting against it so that—"

Senator Neiman: Mr. Chairman, could you put in "and if no member objects either verbally or in writing," just to be sure. "If no member objects either verbally or in writing" to that motion then it is in there that it can be accepted, the objection can be accepted, verbally.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I would ask Senator Neiman whether, just in the interests of grammar, we could change that to "either orally or in writing"?

Senator Neiman: Yes, orally, you are right. Okay, "either orally or in writing."

Mr. Bloomfield: Mr. Chairman, I still believe that the three have to agree.

Senator Neiman: Absolutely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Unanimously, yes. And there has to be both parties present and both Houses represented.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): So that is at least two parties and the two Houses.

Mr. Nielsen: . . . the practice that has been adopted in most of our Commons committees.

Senator Neiman: That is an addition at the top.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Excuse me, one at a time. Mr. Nielsen.

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne sais pas si je vous ai très bien compris, monsieur le président. Le quorum reste sept pour recueillir des témoignages; quel était . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le quorum reste sept, sauf dans les cas où une résolution est inscrite sur l'avis de la réunion; il peut s'agit d'une résolution de pure forme. Dans ce cas, si personne ne s'oppose au quorum, alors, trois personnes peuvent voter la résolution si la décision est unanime. Donc, si quelqu'un dit: «Eh bien, moi je n'aime pas ça et j'aimerais que sept membres ou plus viennent en discuter et que nous ayons une véritable réunion du Comité», vous avez deux possibilités. N'importe quel membre du Comité peut appeler soit le greffier, soit le président, et dire: «Écoutez, je pense que nous devrions avoir le quorum de sept pour étudier cette question.»

Une voix: Sept ou plus.

Le sénateur Hicks: Est-ce qu'on dit expressément qu'on peut faire cela en téléphonant, sans avoir à se présenter à la réunion?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, sans se présenter à la réunion.

Le sénateur Hicks: Je vois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et si vous le savez à l'avance, vous pouvez vous débrouiller pour rassembler les sept personnes nécessaires. Ou alors, vous pouvez vous présenter à la réunion et dire tout simplement: «Eh bien, je n'aime pas ça et je vote contre, pour que . . .»

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, pour éviter tout malentendu éventuel, est-ce qu'on ne pourrait pas ajouter: «et si aucun membre ne s'y oppose, que ce soit oralement ou par écrit»? Si on ajoute au texte: «Si aucun membre ne s'y oppose, que ce soit oralement ou par écrit», alors, c'est très clair que l'objection peut être acceptée, même si elle n'est exprimée qu'oralement.

Le coprésident (M. Beatty): Je demanderais au sénateur Neiman d'apporter une légère modification au texte anglais: remplacer «verbally» par «orally».

Le sénateur Neiman: Je suis d'accord avec votre suggestion. Donc, pour le texte anglais, on utilise le mot «orally» plutôt que «verbally».

M. Bloomfield: Monsieur le président, je pense que les trois personnes doivent de toute façon être d'accord.

Le sénateur Neiman: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, elles doivent s'entendre à l'unanimité. Et les deux partis et les deux Chambres doivent être représentés.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est-à-dire au moins deux partis et les deux Chambres.

M. Nielsen: . . . la pratique qui a été adoptée dans la plupart des comités de la Chambre.

Le sénateur Neiman: Là, on ajoute quelque chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pardonnez-moi, messieurs. Une personne à la fois, s'il vous plaît. Monsieur Nielsen.

[*Text*]

Mr. Nielsen: I prefer the practice that has been adopted in most of our Commons committees where there is provision that in quorums the Official Opposition be represented along with the government party.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The problem there is that that might sometimes create—I must confess that this is the first time we have ever put anything in about parties. You have been on the Committee and that was asked for by—we have gone even one step further, because we usually try to make this as nonpartisan as possible so we have never had before any requirement for parties.

Mr. Nielsen: Being nonpartisan is why I suggest that. It is a question of representation from the House of Commons.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I was going to make a suggestion in any event that perhaps this is introducing undue complexity where that complexity is not required. The past Committee had recommended that the quorum be reduced from seven to five members when resolutions were to be considered. I would suggest that that is a more appropriate way of dealing with the problem of assembling members. Rather than getting into what is actually a fairly complex procedural morass, which then gives rise to some of the concerns that have been expressed by the hon. member from Yukon, I would suggest rather than doing that, and in order to avoid some of the concerns that have been expressed, we stick with our original recommendation which was passed just before dissolution and that we authorize a quorum of five members to pass resolutions.

Senator Hicks: In other words, you would move item No. 7 rather than No. 7A.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, No. 7.

I move that the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that: the quorum of this Committee be fixed at five members provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence so long as three members are present, provided that both Houses are represented; the Committee have power to engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required; and that: the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Mr. Beatty suggested we put in at least two parties, and now Mr. Nielsen says we have to have the Official Opposition, so it is not the same. I think the two parties is a good idea.

• 1150

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Beatty's point is covered because it says, provided that both Houses are represented. I

[*Translation*]

M. Nielsen: Je préfère, pour ma part, la pratique qui a été adoptée dans la plupart des comités de la Chambre des communes, où l'on prévoit que le parti de l'opposition officielle soit représenté au quorum en même temps que le parti du gouvernement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ça pourrait peut-être créer des problèmes . . . Je dois admettre que c'est la première fois que nous parlons ici des partis. Vous êtes membre du Comité et cela a été demandé par . . . Nous avons franchi une étape de plus, puisque, en général, nous essayons de garder les choses aussi impartiales que possible, et il n'y a jamais eu auparavant d'exigences en matière de représentation des partis.

M. Nielsen: C'est justement dans le but de rester impartial que je demande ça. C'est une question de représentation de la Chambre des communes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, j'allais dire de toute façon qu'on complique peut-être un peu trop les choses ici, et inutilement. Le dernier Comité avait recommandé qu'on réduise le quorum de sept à cinq membres pour l'examen des résolutions. Je pense, pour ma part, qu'il est plus facile ainsi de rassembler les membres. Plutôt que de nous embourber dans un processus compliqué qui donnerait peut-être lieu à certaines des préoccupations exprimées par le député du Yukon, je propose donc, afin d'éviter les problèmes qui ont été soulevés, que nous nous en tenions à la recommandation originale qui a été adoptée juste avant la dissolution du Parlement, et que nous autorisions un quorum de cinq membres pour l'adoption des résolutions.

Le sénateur Hicks: En d'autres mots, vous proposeriez l'article numéro 7, plutôt que l'article numéro 7*a*).

M. Robinson (Burnaby): Oui, l'article 7.

Je propose que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en recommandant que le quorum du Comité soit fixé à cinq membres, à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions, à entendre et à faire imprimer des témoignages dès que trois membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tout sténographe ou personnel de soutien nécessaire, et que le coprésident représentant le Sénat fasse rapport à sa Chambre en recommandant que le Comité soit autorisé à siéger durant les séances du Sénat et lorsque ce dernier ne siège pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. M. Beatty a proposé de préciser qu'au moins deux partis soient représentés, et maintenant, M. Nielsen dit que nous devons avoir un représentant du parti de l'opposition officielle; ce n'est pas la même chose. Je pense que l'idée de la représentation de deux partis est une bonne idée.

M. Robinson (Burnaby): La proposition de M. Beatty est une question réglée, puisque l'on précise que les deux Cham-

[*Texte*]

suppose, actually, you should specify that the two parties are represented.

Senator Hicks: Which is not specified.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think with five you can be pretty safe that there would be one of the opposition there; well, there has to be. Really, in effect, I think you have changed—in other words, what Mr. Robinson says—would that satisfy you, Mr. Nielsen, just put in the two parties?

Mr. Nielsen: Either you leave the reference to parties out or you ensure that the official opposition is there.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I must say I support Mr. Robinson in that.

Mr. Nielsen: I do, too.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): With respect to the matter, I would think that that suggestion is a good one. On the other hand, I hope we do not lose sight of a review of this process, quite frankly, because I think it is a healthy thing and perhaps it is something we should consider down the road because I think it is a good thing to take a look at it. We had an objection from Mr. Nielsen about the proposal that is there but I do not think we ought to lose sight of limiting this to the best we can, the numbers of people that have to be here in order for the decisions to be made, because we have from time to time waited a considerable period of time, because people are legitimately away.

Senator Hicks: I second Mr. Robinson's motion, putting in five members and then subsequently three members.

An hon. Member: That is correct.

Mr. Robinson (Burnaby): No reference to parties.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess maybe I had better speak about No. 8 on page 5. I am a little more familiar again than Mr. Beatty. We had a reference . . .

Mr. Robinson (Burnaby): On a point of order, Mr. Chairman, I assume that we are also incorporating the provisions with respect to engaging services of staff and . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, that is all in there.

Senator Hicks: Will we have this document now retyped, with the changes that we made?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, it will all be in the *Minutes*. Page 5, No. 8. This review, history. We got our original reference back in the winter of 1979 to look into how to improve the regulatory process. That is what the terms of reference really meant.

Counsel went ahead and actually made a draft report before we even had the first sort of sitting. We then went off to Washington to spend three days there to learn what the Americans were doing, and the night of the first day we were there, the election was called. I woke up to find that three

[*Traduction*]

bres doivent être représentées. Je suppose qu'il faudrait faire la même précision au sujet des deux partis.

Le sénateur Hicks: Ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'avec cinq membres, on peut être presque sûr qu'il s'en trouvera un de l'opposition; de toute façon, il faut qu'il y en ait un. Seriez-vous satisfait, monsieur Nielsen, si nous adoptions la suggestion de M. Robinson selon laquelle les deux partis doivent être représentés?

M. Nielsen: Ou bien on ne fait aucune allusion aux partis, ou bien il faut assurer que l'opposition officielle est représentée.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord avec M. Robinson là-dessus.

M. Nielsen: Moi aussi.

M. Baker (Nepean-Carleton): La proposition me paraît bonne. Par contre, j'estime que nous devrions continuer nos efforts en vue de trouver d'autres solutions que nous pourrions étudier à l'avenir. M. Nielsen a soulevé une objection à la proposition contenue dans le document, mais il nous faut quand même essayer de limiter au maximum le nombre de personnes qui doivent être présentes pour qu'une décision soit prise. De temps à autre, nous avons dû attendre pendant une longue période, en raison de l'absence tout à fait motivée de certains.

Le sénateur Hicks: J'appuie la motion de M. Robinson selon laquelle il doit y avoir d'abord cinq membres, et ensuite trois.

Une voix: C'est bien.

M. Robinson (Burnaby): Sans faire allusion aux partis.

La motion est adopté.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que c'est à moi de parler de l'article nº 8, à la page 5, puisque je suis un peu plus au courant que M. Beatty. Nous avions un ordre de renvoi . . .

M. Robinson (Burnaby): Un rappel au Règlement, monsieur le président. Je suppose que nous adoptons également les dispositions concernant l'engagement de personnel et . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, certainement.

Le sénateur Hicks: Allons-nous faire retaper la version modifiée du document?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, elle figurera dans le compte rendu. Passons maintenant à l'article nº 8, page 5. Tout d'abord, l'historique de cette révision. Nous avons reçu notre ordre de renvoi au cours de l'hiver 1979; il s'agissait d'une étude portant sur la façon d'améliorer le processus de réglementation. C'était essentiellement l'objet de l'ordre de renvoi.

Notre conseiller s'est immédiatement attaqué à la question et a fait un projet de rapport, même avant notre première séance. Nous sommes ensuite partis faire un séjour de trois jours à Washington pour apprendre ce que faisaient les Américains, et le soir de notre premier jour, les élections ont été

[*Text*]

Conservative members had fled back to Ottawa, except for Jed Baldwin, who stayed on and then took a two-week Caribbean tour, showing the advantage of being the member for Peace River. Then we got reconstituted again last fall and we decided at that point that we would really have a sort of a steering committee act as a subcommittee to go into this reference, and that is why we had two extra people on the steering committee at that time. Did the House approve of this? It was too late?

The Joint Clerk (Miss Cameron): You never submitted the report but you did get your terms of reference last year, yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The second time?

The Joint Clerk (Miss Cameron): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then, of course, we had another election and here we are. Now what has happened is this—I do not know what you call it—task force on regulatory reform, which I must say I was rather amazed at when I read we were going to have it. It turns out I spoke to Mr. Johnston, the President of the Treasury Board, who had never heard of the fact that we were looking into the matter. I contacted Mr. Peterson and discussed and told him what we had been doing, and even to the extent I gave him a copy of Mr. Eglington's initial draft report and various material and so on. And then I just saw for the first time, just before this meeting—and I had a meeting with Mr. Peterson and I told him what we were doing and I was amazed, I must confess, that there had been a task force appointed, in view of the fact that the federal-provincial agreement back in 1978 referred the matter to the Economic Council of Canada to look into this whole area of regulatory reform, the economic effects and so on, and when Mr. Baldwin, who was one of the main sponsors of this regulatory reform thing, wanted to get something out rather quickly, I took the position that we should wait for the Economic Council's first report, which did come in December, and which would go into the regulatory process and we would have the advantage of that report and then that we could comment on it.

• 1155

I spoke to Mr. Peterson and told him all this and suggested to him that maybe their committee, if they were going to do anything, should be confined to the same area that we were considering and the regulatory process. Now I see the terms of reference and I do not really know what they are going to be doing and whether they are going to be going into the regulatory process, which we were primarily interested in, and I guess that our initial conclusion, for example, was that we would hope that the regulations would be looked at before they were passed by the public, and even this Committee, rather than after, and that there be more public input and so on and so forth.

I do not know whether there is much, really—you would be more familiar with this than I am. You could bring us up to

[*Translation*]

déclenchées. En me réveillant, le lendemain matin, j'ai appris que trois députés conservateurs avaient regagné Ottawa à toute vitesse, et celui qui était resté, Jed Baldwin, a profité de l'occasion pour faire un voyage de deux semaines dans les Antilles, ce qui montre l'avantage d'être député de Peace River. Notre Comité a été reconstitué l'automne dernier et nous avons chargé le comité directeur de faire office, en quelque sorte, de sous-comité, pour examiner l'ordre de renvoi. C'est pour cette raison que nous avions augmenté le nombre de membres du comité directeur. La Chambre avait-elle approuvé cela? Était-ce trop tard?

Le cogreffier (Mlle Cameron): Vous n'avez pas soumis le rapport, mais vous avez bien reçu votre ordre de renvoi, l'année dernière.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La deuxième fois?

Le cogreffier (Mlle Cameron): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Entre-temps, il y a eu d'autres élections, et nous voici réunis de nouveau. Pendant l'intervalle, on a annoncé la création d'un groupe de travail sur la réforme de la réglementation, et je dois dire que cela m'a plutôt étonné. J'en ai parlé à M. Johnston, président du Conseil du Trésor, et il s'avère qu'il n'était même pas au courant du fait que nous étudiions la question. J'ai contacté M. Peterson pour lui parler de l'état d'avancement de nos travaux. Je lui ai même donné un exemplaire du projet de rapport de M. Eglinton, aussi bien que d'autres documents. Je dois avouer que j'ai été très surpris d'apprendre la création d'un groupe de travail, d'autant plus que l'accord fédéral-provincial conclu en 1978 avait confié l'examen de toute cette question de la réforme de la réglementation, de ses incidences économiques, etc., au Conseil économique du Canada. Et lorsque M. Baldwin, qui était l'un des principaux promoteurs de la réforme de la réglementation, a voulu que nous publiions un document sans trop de délai, j'ai été d'avis qu'il nous fallait plutôt attendre le premier rapport du Conseil économique, qui, finalement, est sorti en décembre, pour que nous puissions ensuite faire des observations sur les idées présentées dans ce rapport.

Après avoir exposé la situation à M. Peterson, je lui ai dit que son comité, s'il devait faire quelque chose, devrait se limiter au même domaine que nous et au processus de réglementation. Maintenant que je vois son mandat, je ne sais pas au juste ce que ce comité va faire et s'il entend examiner le processus de réglementation, notre sujet principal. Dans nos conclusions préliminaires, nous disions espérer que les règlements pourraient faire l'objet d'une étude avant d'être soumis à la population, et même à ce Comité, plutôt qu'après, et nous proposions aussi une plus grande contribution de la part du public, etc.

Mais je crois que vous connaissez mieux la situation que moi. Vous pourrez me dire s'il sert à quelque chose que nous poursuivions la question, et où on en est exactement.

[*Texte*]

date as to whether there is any point in our pursuing this matter, or just what the situation is.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I will just speak to that for a moment. You will recall, Mr. Co-Chairman, how that began in the House. It began as a task force made up of members of Parliament outside the aegis of Parliament, announced by the Prime Minister and, unfortunately, announced without consultation, which he admitted in the House when we raised the matter. And there were discussions amongst the House Leaders as to how this would go with Knowles and Baker taking the position that whatever was going to be done, it should be under the aegis of Parliament, and ultimately it was agreed that it would be under the aegis of Parliament, which I think was important.

But I do not know what that does to our process. We had begun this matter. I would like personally to see this in the report. We may have reason later on not to follow through on this, but I do not think we should abandon the field to this task force, because of the work that had been done and the general feeling on the Committee towards the process and the concern that I think there is in the House of Commons. There is a real concern in the House of Commons as to what this task force in the House really means and to what extent its mandate is a very short mandate. Its mandate runs till December 19, which to my mind, given the enormity of the field, given the fact that there are few members, relatively few members, makes me think that their approach to it might be quite superficial. And having regard to the way in which it started, it may still have the cloud over it that notwithstanding the fact it is now parliamentary, it may be more related to the convenience of government, whereas this one is not, as I have always understood our discussions with Mr. Baldwin.

We were looking at the process from the point of view of the public, and I think there could very well be a difference in the approach that we would take to this ultimately. I would frankly like to see it included in our report, our first report, and approved, because I think there is a difference, given the birth of that committee—the baby has changed a wee bit—but given the birth of that committee I think there is a difference in its genesis and what we were talking about when we talked about this.

• 1200

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Co-Chairman, I do not know if all the members of the Committee have seen the terms of reference of the task force, but it might be useful to put if on the record, because it would appear to be quite different from the terms of reference being asked for by this Committee. It says:

> To act as a Parliamentary Task Force on Regulatory Reform to examine and report upon government regulation . . .

—and I think this is a very significant portion here . . .

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je vais vous dire ce qui se passe. Vous vous souvenez comment cela a débuté à la Chambre. Il s'agissait d'abord d'un groupe de travail composé de députés, qui ne travaillait pas sous l'égide du Parlement, annoncé par le premier ministre, malheureusement sans consultation, comme il l'a avoué à la Chambre lorsque nous avons soulevé la question. Les leaders à la Chambre en ont discuté, et MM. Knowles et Baker étaient d'avis que, quelle que soit la façon de procéder, il fallait que ce soit sous l'égide du Parlement, et finalement, tout le monde est tombé d'accord là-dessus, ce qui me paraît important.

Mais je ne sais pas où cela nous laisse. C'est nous qui avons lancé cette étude. Je crois qu'il faudrait mentionner cela dans le rapport. Nous aurons peut-être plus tard des raisons de ne pas continuer notre initiative, mais j'estime que nous ne devrions pas abandonner le travail au groupe qui vient d'être constitué, car nous avons déjà accompli beaucoup, et les membres du Comité se sont bien familiarisés avec la question, qui, à mon avis, préoccupe vraiment la Chambre des communes. Les députés se posent des questions sur ce que veut dire au juste la création d'un groupe de travail composé de parlementaires, et sur la durée de son mandat, qui paraît bien court. Il prend fin le 19 décembre, ce qui me fait croire, compte tenu de l'envergure de la question et du peu de membres que comprend le groupe, que son approche risque d'être superficielle. En outre, étant donné les circonstances dans lesquelles il a pris naissance, même si maintenant il relève du Parlement, on peut peut-être le soupçonner d'aborder cette étude dans le but de faciliter les choses au gouvernement, ce qui n'a jamais été notre attitude, d'après mes discussions avec M. Baldwin.

Nous examinions la question du point de vue de la société en général, et je crois que notre approche risque d'être très différente de celle de l'autre groupe. Donc, je préfère nettement que cette question continue à figurer dans notre rapport, pour toutes les raisons que je viens de mentionner.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le coprésident, je ne pense pas que tous les membres du Comité connaissent le mandat du groupe de travail. Il y aurait peut-être lieu de le lire, pour qu'il soit consigné au compte rendu, car il est fort différent du mandat que notre Comité demande. On dit:

> Pour faire fonction de groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation, chargé d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet . . .

Je pense que ce qui suit est très important:

[*Text*]

. . . in order to minimize the burden on the private sector, including:

the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;

alternative techniques for achieving regulatory objectives;

ways by which overlap of federal and provincial jurisdictions may be eliminated;

It would seem to me, Mr. Co-Chairman, the function, scope, and mandate of the task force would be substantially different from what is being asked for here in this motion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, in fact I was absolutely amazed when I read this before we started, because I had presumed—I had shown Mr. Peterson our terms of reference, and if that is what they were going to do, then they might have—really, I suppose you could read into it that they could do what we were proposing to do; but you would have to read it into it. If they do not come bluntly out and say it, they have the benefit of our terms of references. If that is what they wanted to do they could have included it, and they have not done it.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I agree with Mr. Baker's suggestion that we maintain these as a sort of reference. I think clearly the terms of reference, at least as they are spelled out in the votes and proceedings of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform, are far narrower than the terms of reference we were envisaging. Our terms of reference were not only to look at the overall regulatory process but in a sense to look at ourselves, at the workings of this Committee and how the workings of this Committee might be improved. Certainly I cannot see any way this particular task force with its presently defined terms of reference can do that.

Now, I should say I myself spoke yesterday with Mr. Peterson, and he indicated, shall we say, he did not view these terms of reference as being stated in the manner in which he intended to proceed.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am glad you told me that.

Mr. Robinson (Burnaby): And I think it is important that if we do maintain our order of reference, the steering committee, or in any event the Joint Chairmen of the Committee, have an early meeting with Mr. Peterson fully to understand what we perceives his terms of reference to be, because they are not those terms of reference which have been defined by Parliament. He sees himself going well beyond these terms of reference, which as Mr. Beatty has pointed out are essentially aimed at minimizing the burden on the private sector; the items which are enumerated are really those of achieving that objective. I think it is important that if we do decide we are the appropriate body, through a subcommittee, to examine some of these other aspects of the regulatory process, we in a sense insist we maintain that jurisdiction and the Parliamentary Task Force stick to its rather narrower objective.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I think virtually everything has already been said. I really only want to add

[*Translation*]

. . . afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment:

les objectifs, l'efficience, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements;

les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;

les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérale et provinciale;

A mon sens, monsieur le coprésident, les fonctions, la portée et le mandat du groupe de travail seraient tout à fait différents de ce que nous demandons dans cette motion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, j'ai été tout à fait renversé quand j'ai lu cela, tout à l'heure. J'ai montré notre mandat à M. Peterson, et si ce texte exprime les intentions du groupe de travail, alors, on peut supposer qu'il pourra accomplir ce qu'il se propose de faire, mais ce n'est qu'une interprétation. Sans plus de précisions, le groupe de travail pourrait très bien empiéter sur notre mandat. Si c'était l'intention, on aurait pu préciser. Ce n'est pas clair cependant.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Baker, et je pense que nous devrions considérer cette motion comme une sorte de mandat pour nous. Le mandat du groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation, tel qu'il est précisé dans les procès-verbaux et témoignages, est beaucoup plus restreint que le mandat décrit ici. Notre mandat n'est pas seulement de revoir l'ensemble de la procédure de réglementation, mais nous devons également, pour ainsi dire, nous étudier nous-mêmes, étudier le fonctionnement du Comité, en vue d'y apporter des améliorations éventuelles. Il est certain qu'on ne peut pas lire la description de cette responsabilité dans le mandat du groupe de travail, tel qu'il est défini actuellement.

Pour ma part, je me suis moi-même entretenu avec M. Peterson, hier, et il m'a révélé que le mandat, tel qu'il est libellé actuellement, ne définissait pas les objectifs qu'il s'était fixés lui-même.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis ravi d'entendre cela.

M. Robinson (Burnaby): Si nous décidons de conserver notre mandat tel quel, il est vital que les membres du comité directeur, ou encore les coprésidents du Comité, rencontrent M. Peterson dans les meilleurs délais, pour que ce dernier ait l'occasion de fournir des explications sur son propre mandat, car il semble que l'esprit du mandat défini par le Parlement ne soit pas respecté. M. Peterson veut aller encore plus loin, mais comme M. Beatty l'a souligné, le mandat qui lui a été confié par le Parlement est celui d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé. Les points énumérés visent cet objectif. Si nous sommes convaincus d'être, par l'intermédiaire d'un sous-comité, l'instance désignée pour étudier ces autres aspects de la procédure de réglementation, il est essentiel que nous revendiquions la compétence en la matière et que le groupe de travail parlementaire s'en tienne à un objectif plus restreint.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense qu'on a presque tout dit là-dessus. Je soulignerai cependant que notre

[*Texte*]

my voice to it that the present order of reference we have is something we have worked on before. Some work has been done. Certainly this Parliamentary Task Force which has been set up knows what our mandate has been, and certainly all they have to do is just steer clear of what we are doing. We have no time frame within which to be bound as they are. I doubt very much if they would have the opportunity, in time, to do what we have outlined for ourselves. I am quite sure we will never finish this by December ourselves. We will still be working on it probably next year and maybe the year after that, before we finally get all the information and material we want on our terms of reference.

So I do not see why there has to be any conflict at all. I do not see there is a need for any duplication. As long as Mr. Peterson understands what we are doing and steers clear of that as Chairman of that task force, I do not think there is any problem. We should continue with the motion we have before us today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Bloomfield.

Mr. Bloomfield: Yes, thank you, Mr. Chairman.

To support the member from Nepean-Carleton, when he spoke of the work that had previously been done, if somehow—and I am new here—somehow there is a plugging in of that work which has already been done, in the proper way, so it is recognized and can be adhered to, then I would support that. I think it is too bad that so often committees get a thing prepared and then for some reason it comes to an end, and I think a lot of good hours of work go down the drain without any appreciation, so I am supporting what you said.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I make just one comment about Mr. Robinson saying we might be here in 1981. I really think the advantage of our Committee is that we already know what we want to do from our past experience and we could be helpful to Mr. Peterson's committee and I said we would be if they were going to take over our job. They will have had to rely on us, on our experience in fact, to educate them and plug them in because they have not done it, whereas I think that we are in a position to go ahead very quickly with report. We could get one out far sooner than they could in the field that we are talking about because we know what we are talking about already; we are building upon our past experience.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, I do not want to prolong this discussion but I think you should know that I had sent a motion over to my friend, Mr. Robinson, to have him second it. It was a motion under Standing Order 43 to do precisely that thing, to recommend the reference. I think it might be appropriate that we not move it, if the Committee is going to make its reprot to both Houses, that we hold back and have it included . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You do not need your 43 to go through.

[*Traduction*]

mandat actuel est notre création. Nous y avons travaillé. Le groupe de travail parlementaire sait fort bien quel est notre mandat, et qu'il doit se garder d'empiéter sur lui. Quant à nous, nous ne sommes pas limités dans le temps. Je doute fort que le groupe de travail ait le temps d'accomplir ce que nous nous proposons de faire. Je suis sûr que nous n'aurons même pas fini d'ici décembre. Notre travail se prolongera l'année prochaine et l'année suivante, car il faudra tout ce temps avant d'obtenir les renseignements et les documents qu'exige notre mandat.

Je ne vois donc pas pourquoi il y aurait lieu de dédoubler les tâches. Si M. Peterson comprend ce que nous avons l'intention de faire, si, à titre de président du groupe de travail, il évite de piétiner nos plates-bandes, il n'y aura pas de problème. On pourra donc adopter la motion que nous avons sous les yeux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Bloomfield.

M. Bloomfield: Merci, monsieur le président.

Le député de Nepean-Carleton a tout à fait raison. Nous avons déjà beaucoup travaillé là-dessus. Je suis, quant à moi, nouveau ici, mais j'appuie l'idée qu'on prolonge le travail qui a déjà été accompli, pour qu'on en reconnaisse la valeur et qu'il puisse porter ses fruits. Il est déplorable de constater que les travaux de certains comités demeurent souvent lettre morte, car j'estime qu'on n'en reconnaît pas suffisamment la valeur. J'appuie donc ce que vous venez de dire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. Robinson vient de dire que nos réunions se poursuivront jusqu'en 1981. Le Comité a un avantage: il a acquis de l'expérience et nous pourrions être utiles à M. Peterson, si toutefois son groupe de travail assumait désormais nos responsabilités. Je le lui ai déjà dit. Les membres du groupe de travail devraient compter sur nous, sur notre expérience, pour apprendre, et prolonger notre tâche, car ils sont novices en la matière, alors que nous, nous pourrions préparer un rapport sans tarder. Notre rapport serait prêt beaucoup plus vite que le leur, dans le domaine dont nous parlons ici, car nous savons de quoi il retourne. Nous sommes forts, vu notre expérience passée.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, je ne veux pas prolonger cette discussion indéfiniment, mais je pense que M. Robinson a déjà reçu une motion qu'on lui demandait d'appuyer. Il s'agit d'une motion en vertu de l'article 43 du Règlement, portant précisément recommandation d'un mandat. Je pense qu'il est désormais plus indiqué de ne pas présenter cette motion, car si le Comité fait rapport au deux Chambres, il vaudrait peut-être mieux attendre, et l'inclure . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous n'avez pas besoin de vous réclamer de l'article 43 du Règlement pour cela.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No, not if this goes through, so we will hold back.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do we not send . . .

Mr. Robinson (Burnaby): I have the motion here, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right . . .

Mr. Robinson (Burnaby): It is the motion at the botton of page 5:

> That this Committee and its Counsel co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform, and advise it that the Joint Chairmen and Council wish to appear before it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we will get into that a little later. Do we want to pass the reference first . . .

Mr. Robinson (Burnaby): We might adopt the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Should we go ahead with asking for these terms first? That the same Order of Reference be referred to us again?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that the motion at the bottom of page 5 will have to be revised in view of what we have just done, and I suggest simply that the Joint Chairmen should be requested to discuss the matter with the Chairman of the task force.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I wonder if it might not be appropriate to move a motion indicating that we are prepared to co-operate with the committee. I think just from a point of view of co-operation it may be good for us to have on record that, even though we are renewing our terms of reference, we will co-operate with the special committee, advise it that our Joint Chairmen wish to appear before it which doubtless they may want us to do, and I would suggest that we add that we clearly outline to the special committee the proposed terms of reference of our subcommittee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I revised this a bit and I might read out how I had revised it: That this Committee and its Counsel co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform, and advise it that the Committee wishes that the Joint Chairmen and Counsel appear before it to discuss, amongst other things, how they interpret their terms of reference.

That was before we had this discussion; I think we should include that we want to co-operate but . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): With respect, Mr. Joint Chairman, I would suggest that the way it reads be moved by whomever it is, "that this Committee and its Counsel co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform" period. I think everything else is redundant.

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je sais. Si cette motion-ci est adoptée, ce ne sera pas nécessaire. Voilà pourquoi nous attendrons.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi ne pas envoyer . . .

M. Robinson (Burnaby): Je voudrais proposer une motion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Allez-y . . .

M. Robinson (Burnaby): Il s'agit de la motion que l'on peut lire au bas de la page 5:

> Que le comité et son conseiller coopèrent avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme de la réglementation et l'informe que les coprésidents et le conseiller veulent comparaître devant lui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous reviendrons là-dessus un peu plus tard. Adoptons d'abord notre mandat . . .

M. Robinson (Burnaby): On pourrait peut-être adopter . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ne devrait-on pas d'abord demander ce mandat? Autrement dit, que notre mandat soit renouvelé?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense qu'il conviendra d'amender la motion qui figure au bas de la page 5 à la lumière de ce que nous venons de dire. On devrait s'en tenir à demander que le coprésident ait l'occasion de rencontrer le président du groupe de travail.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, peut-être qu'il y aurait lieu de présenter une motion portant que nous sommes prêts à collaborer avec le comité. Cela nous permettrait de couvrir nos arrières quant à la collaboration, même si nous renouvelons notre mandat. Nous collaborerons avec le comité spécial et nous lui signalerons que nos coprésidents souhaitent comparaître à l'occasion d'une des réunions de ce dernier, ce qui, nul doute, est ce que l'on attend de nous. De plus, nous devrions signifier au comité spécial le mandat que nous proposons pour notre sous-comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai remanié la motion. La voici: Que le comité et son conseiller coopèrent avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme de la réglementation, et l'avisent que les membres du comité souhaitent que les coprésidents et le conseiller comparaissent devant le comité spécial pour discuter, notamment, de l'interprétation qu'ils donnent à leur propre mandat.

J'avais préparé ce libellé avant que nous entamions notre discussion. Je pense qu'il faudrait préciser que nous voulons collaborer, mais que . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sauf le respect que je vous dois, monsieur le coprésident, je pense qu'on devrait s'en tenir à dire: «Que le comité et son conseiller coopèrent avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme de la réglementation». Je pense que tout le reste est superflu.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you not think we should have that we want the Joint Chairmen to discuss the terms of reference with the Chairman of the task force?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And report back.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And report back.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes, because then I would suggest, if we are debating the thought, that the meeting should take place fairly early before they become embarked on a course of action from which it may be difficult to deter them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, then, is that satisfactory?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What is the exact wording of the motion, Senator?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, I will take a crack at it: That this Committee co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform; and that the Joint Chairmen be instructed: (i) to discuss with Mr. Peterson the terms of reference of the Special Committee, and (ii) to report back to this Committee thereon.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The draft motion had counsel in there as well.

• 1210

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. I do not think we need the counsel in now because we are just going to be sort of negotiating. That was in there because we wanted to appear . . . If we are going to appear formally before them and give evidence and tell them what they should be doing, then we want our counsel, but here it is just a question of . . . Is that satisfactory?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Could I have that read back please.

The Joint Clerk (Miss Cameron): The motion reads: That this Committee co-operate with the Special Committee of the House on Regulatory Reform; and that the Joint Chairman be instructed: (i) to discuss with the Chairman of that committee its terms of reference and to report back to this Committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Whose terms of reference are we talking about?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Their terms of reference, the other committee's terms of reference.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What about our own terms of reference?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, that is just . . . We are going to say, are you going to be in our field or not . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would just prefer to have it indicate in the motion that the terms of reference of the Committee and this committee, the Special Committee of the House of Commons . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The terms of reference of both committees. So it will read:

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ne pensez-vous pas qu'il faudrait préciser que nous voulons que les coprésidents discutent du mandat avec le président du groupe de travail?

M. Baker (Nepean-Carleton): Et fassent rapport de leur discussion au comité plénier.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet.

M. Baker (Nepean-Carleton): De plus, il faudrait que cette discussion ait lieu sans tarder, avant que le groupe de travail s'engage dans une voie qu'il serait par la suite difficile de lui faire quitter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sommes-nous d'accord, alors?

Le coprésident (M. Beatty): Pouvez-vous nous dire quel est le libellé de la motion, sénateur?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Je vais essayer. Que le Comité coopère avec le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, et que les coprésidents soient mandatés pour: (i) discuter avec M. Peterson du mandat du comité spécial, et (ii) faire rapport de ces discussions au Comité plénier.

Le coprésident (M. Beatty): Tout à l'heure, vous avez inclu la présence de notre conseiller.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet. Je ne pense pas que la présence de notre conseiller soit nécessaire, car nous allons tout simplement négocier. Si nous décidons de témoigner officiellement devant les membres du comité spécial pour leur dire ce qu'ils devraient faire, eh bien, nous aurons besoin de notre conseiller, mais c'est une question . . . Êtes-vous d'accord?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pouvez-vous relire la motion, s'il vous plaît?

Le cogreffier (Mlle Cameron): La motion porte: Que le Comité coopère avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme de la réglementation; et que les coprésidents soient mandatés pour: (i) discuter du mandat avec le président du comité spécial et faire rapport de ces discussions au Comité plénier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): De quel mandat s'agit-il?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Du mandat du comité spécial.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et le nôtre?

Le coprésident (sénateur Godfrey): En bien . . . Nous allons demander au président du Comité spécial s'il entend empiéter sur notre mandat . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je préférerais que la motion précise qu'il s'agira du mandat de notre Comité et de celui du comité spécial de la Chambre des communes . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Nous parlerons des deux mandats. La motion sera donc:

[*Text*]

It was agreed: That this Committee and its Counsel co-operate with The Special Committee of the House on Regulatory Reform; and That the Joint Chairmen be instructed: (i) to discuss with the Chairman of that Committee the terms of reference of both Committees, and (ii) to report back to this Committee thereon.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Item No. 9 is the criteria. The draft report to both Houses, which is one page over from page 6, sets out the criteria that we have operated under in the past. I guess we just want that renewed, if it is the same criteria.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I just had a question to the Co-Chairman.

It is within our mandate, is it not now, as these criteria reads, to invite . . . We have invited public servants when I have been here; it is equally within our mandate to invite ministers to come?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we have.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I have not been here when there has been a minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We had Mr. Basford here because we objected very strenuously to his deputies.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is all I wanted to know.

Senator Lafond: We had Mr. Sharp as well.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we had one or two.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I move that the criteria to be used by this Committee in its review of statutory instruments be reported to both Houses of Parliament for approval.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Next is No. 10: dates and times of meeting. This is a typical problem. On the last page is the block schedule. I know Senator Forsey always objected strenuously to being in the block schedule. If we meet on Fridays, that sort of makes it rather difficult for the senators. Really, what we have to do is try to get into some kind of system that is the best for those who are the faithful attenders, not for everybody because everybody does not turn up.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): At one time, Mr. Co-Chairman, I think it was when we were considering freedom of information, I believe we had one evening meeting and one daytime meeting each week, did not we? As I recollect, we used to review the regulations during the daytime and hear witnesses at night with respect to freedom of information. That was sort of the general formula.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Something like that, yes.

[*Translation*]

Il a été convenu: Que le Comité et son conseiller coopèrent avec le Comité spécial de la Chambre sur la réforme de la réglementation; et que les coprésidents soient mandatés pour (i) discuter avec le président du comité spécial des mandats des deux comités, et (ii) faire rapport de leurs discussions au Comité plénier.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons au point 9, qui traite des critères. Le projet de rapport aux deux Chambres, qui figure à la page qui suit la page 6, établit les critères sur lesquels nous nous sommes fondés l'an passé. Nous voulons ici maintenir les mêmes critères.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je voudrais poser une question au coprésident.

Nous avons le pouvoir, en vertu de ces critères, d'inviter . . . Nous avons déjà demandé à des fonctionnaires de venir témoigner, mais j'aimerais savoir si nous avons le pouvoir de demander à des ministres d'en faire autant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien sûr.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je n'ai jamais vu de ministres ici.

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. Basford est venu témoigner, car nous avions maille à partir avec ses sous-ministres.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est tout ce que je voulais savoir.

Le sénateur Lafond: M. Sharp est venu témoigner également.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est juste, un ou deux ministres sont venus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose que le Comité soumette les critères qu'il utilisera dans son étude des textes réglementaires à l'approbation des deux Chambres du Parlement.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il nous faut ensuite établir les dates et les heures de nos réunions. Le problème n'est pas nouveau. A la dernière page, vous constaterez qu'on a établi une grille horaire, selon le système des créneaux. Je sais que le sénateur Forsey s'est toujours farouchement opposé à ce que nous fassions partie de ce système. Les sénateurs ont du mal à trouver le temps d'assister à nos réunions du vendredi. A la vérité, il nous faut trouver un mécanisme qui convienne le mieux aux membres qui sont très assidus, sans tenir compte de tous les membres du Comité, parce que certains ne se déplacent pas.

M. Baker (Nepean-Carleton): Quand nous étudiions la question de la liberté de l'information, nous avions prévu une réunion le soir et une pendant la journée, chaque semaine, n'est-ce pas? La sénace de la journée était consacrée aux règlements, et le soir, nous entendions des témoins au sujet de la question de la liberté de l'information. C'était une formule passe-partout.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pourrions envisager la même chose.

[*Texte*]

Senator Hicks: What evening did we meet?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It was Tuesday evening, I think.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Tuesday at 8.30.

Senator Hicks: That would enable members of the Senate to put in an appearance.

Senator Lafond: That was why it was at 8.30.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): As I recollect it was Thursday morning.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Usually, but not always. We tried to do it Thursday morning.

Senator Hicks: That would be more convenient.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Right. I have no idea what is on my calendar I just do not know.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think it is important for instance that we try to make sure that it does not clash with anything Mr. Beatty has and I guess if we stick to the block system it probably would not.

• 1215

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is better with a block system. Thursday mornings are bad for me. I prefer Thursday afternoons.

Mr. Robinson (Burnaby): Thursday morning is the Justice Committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that every Thursday?

Mr. Robinson (Burnaby): It is in the block system, so there are quite a number of Thursdays.

Mr. Eglington: What about 9.30 a.m. on Thursdays?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If you mean 9.30 in the morning, it is not good for me.

Mr. Nielsen: Nine-thirty is bad for all of us.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I do not mind taking a late plane home to Toronto on Thursdays.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Will that conflict with anything else?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, some of the Thursdays are all right in the block system.

The Joint Clerk (Miss Cameron): Every second week we have a Thursday at 3.30 p.m. meeting and we would not be conflicting with . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But what about Thursday morning at 11.00 a.m. June 19? That does not conflict with the block system?

The Joint Clerk (Miss Cameron): No, that is the block that we are in.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. So I think if we do the block system, that would not clash with you, obviously, because if it is in the block . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me?

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Quelle soirée avions-nous réservée?

M. Baker (Nepean-Carleton): Le mardi soir, si je ne me trompe pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le mardi soir, à 20 h 30.

Le sénateur Hicks: Les membres sénateurs pourraient alors être présents.

Le sénateur Lafond: C'est pourquoi la réunion était fixée à 20 h 30.

M. Baker (Nepean-Carleton): Nous avions également une réunion le jeudi matin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pas toujours. Nous essayions de la tenir le jeudi matin.

Le sénateur Hicks: Le jeudi me conviendrait mieux.

M. Baker (Nepean-Carleton): Pour ma part, je ne sais pas si cela me convient, car je ne connais pas mon emploi du temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense qu'il est essentiel que nous évitions que M. Beatty ait des conflits d'horaires, et je suppose qu'en nous en tenant à la grille horaire, nous réussirions.

Le coprésident (M. Beatty): La grille horaire me convient mieux, car le jeudi matin ne me convient pas. Je préférerais le jeudi après-midi.

M. Robinson (Burnaby): Le Comité de la justice siège le jeudi matin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Siège-t-il tous les jeudis?

M. Robinson (Burnaby): Presque tous les jeudis, en vertu de la grille horaire.

M. Eglington: Que pensez-vous du jeudi, à 9 h 30?

Le coprésident (M. Beatty): Le matin, à 9 h 30, ça ne me convient pas.

M. Nielsen: Ça ne convient à personne, 9 h 30.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, il faudra que je prenne le dernier avion pour Toronto, le jeudi soir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Y a-t-il d'autres conflits?

Le coprésident (sénateur Godfrey): En vertu de la grille horaire, nous pourrions compter sur quelques jeudis.

Le cogreffier (Mlle Cameron): Toutes les quinzaines, nous avons une séance le jeudi, à 15 h 30, et il n'y aurait pas de conflit . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance du jeudi 19 juin, à 11 heures, ne créerait pas de conflit avec la grille horaire, n'est-ce pas?

Le cogreffier (Mlle Cameron): Non. Elle est prévue en vertu de la grille horaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois. Si nous nous en tenons à la grille horaire, il n'y aurait pas de conflit pour vous . . .

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Thursday at 11 a.m.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It clashes with me in another way in that it is the one time I can fit my French lessons in.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have a problem there.

The Joint Clerk (Miss Cameron): We could do it at 3.30 p.m. one week and 11.00 on the following Thursday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, if we follow the block. We can discuss your French lessons.

Mr. Nielsen: Well, I have a problem but I think Walter and I can share it, because I have a problem with any time at 9.30 a.m. But I think we can share that problem.

Mr. Robinson (Burnaby): We are not talking about going under the full block system, as I understand it; we are talking about just Thursdays alternating between 11.00 a.m. and 3.30 p.m.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Whick is in the block system, yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Which is in it, right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): For now, I think one a week should be enough until we get into it. And if we do the regulatory reform thing through a subcommittee, then they can meet at a time that is convenient to them, or at least get the draft report prepared by the subcommittee to bring back to us.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Well, what is your suggestion on this, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, if we operate on the block system on thursday so that we alternate between . . . And, I hate to say this, we can get along without you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That is all I get to say.

Senator Lafond: Well, this is the first time I have seen this and so, conditionally, I can accept it. But I must reserve the right to check it against my own block system.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Senator Lafond: Because we are blocking in our Chamber as well.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right, I am quite sure it will clash with Finance and Banking and Trade and Commerce, which I am on, but I will give priority to this.

Senator Lafond: And, as far as the Friday mornings are concerned, well, that is the easiest time of them all for me.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Well, why do we not go along, in the meantime, on Thursdays.

Senator Hicks: Well, first of all, what are our Tuesdays like?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Nothing right now. We could not meet next Tuesday anyway because we have not

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Jeudi, à 11 heures.

Le coprésident (M. Beatty): Le conflit, ici, c'est avec ma leçon de français.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a un problème, ici.

Le cogreffier (Mlle Cameron): On pourrait alterner, un jeudi à 15 h 30, et le suivant à 11 heures.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, nous pourrions procéder ainsi, si nous nous en tenons à la grille horaire. Nous reparlerons de votre leçon de français.

M. Nielsen: Quant à moi, ce sont les réunions de 9 h 30 qui me posent un problème. J'en parlerai à Walter.

M. Robinson (Burnaby): Si j'ai bien compris, nous n'adopterons pas la grille horaire telle quelle. Le jeudi, il y aura alternance entre 11 heures et 15 h 30, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela est prévu dans la grille horaire.

M. Robinson (Burnaby): Effectivement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour l'instant, une seule réunion par semaine suffirait. Si nous nous attaquons à la réforme de la réglementation en sous-comité, nous pourrons arrêter les dates des réunions, pour arranger les membres du sous-comité, et demander que ces derniers nous présentent un projet de rapport.

M. Baker (Nepean-Carleton): Que proposez-vous, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si nous nous en tenons à la grille horaire pour les réunions du jeudi . . . Désolé, monsieur le coprésident, mais nous devrons nous passer de vous.

Le coprésident (M. Beatty): Je dois m'incliner.

Le sénateur Lafond: C'est la première fois que j'entends parler d'un tel arrangement, et je l'accepte sous réserve de consulter ma propre grille horaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois.

Le sénateur Lafond: Le Sénat a également une grille horaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est juste. Je suis sûr que cet arrangement-là va être en conflit avec les comités des finances, des banques et de l'industrie et du commerce. Comme je siège à ces comités, je leur accorderai la priorité.

Le sénateur Lafond: Quant à moi, le vendredi matin me convient le mieux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois.

Pourquoi ne pas nous en tenir au jeudi, alors?

Le sénateur Hicks: Et le mardi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a rien de prévu pour l'instant. Nous ne pourrons pas nous réunir le mardi,

[*Texte*]

got the quorum through. So, we will not do anything on Tuesdays unless we do something like the regulatory . . . If we have to have extra meetings because of our regulatory . . .

Senator Hicks: If we have meetings on Tuesday it will either be at 9.30 in the morning or 8.30 in the evening.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, that is not pratical. I think probably it would be 8.30 at night.

Mr. Robinson (Burnaby): The next meeting then, Mr. Chairman, would be Thursday, June 5, at 11.00 a.m.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Thursday it will be either 11.00 a.m. or 3.30 p.m. But it changes, it alternates.

Senator Hicks: Yes, it alternates each week.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): So that the next Thursday, which would be June 12, it would be 3.30 p.m.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, 3.30 p.m.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And so on, until we hear otherwise.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The main thing is that we have to get this, at least as far as the quorum is concerned, through the House. What time could we have the report ready? I understand by Tuesday. So we will get everything through so that we can meet under the new quorum arrangements next Thursday morning.

The Joint Clerk (Miss Cameron): Do we want three separate reports, one for the quorum and staffing, one for the criteria and one for your terms of reference? Would it be easier to do it with three separate reports?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Walter would be more the expert on this.

Clerk, will you just speak out loudly.

• 1220

The Joint Clerk (Miss Cameron): I was just wondering what the wish of the Committee was with respect to these reports. There are three things that you have to report. One concerns the motions re reducing the quorum, the staffing of the Committee; the second one is the criteria that you want approved; and the third one is the renewal of your order of reference. I was asking advice as to whether these should be submitted in three separate reports, or all in one report and concurrence . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess we run into the danger that we might get held up because of an objection.

Senator Lafond: On the other hand, it might be easier to get the whole bill through at once.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I think we will run the risk and hope that by piggyback . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The government does it all the time with omnibus legislation. Let us do it.

[*Traduction*]

parce que nous n'aurons pas le quorum. Par conséquent, nous ne ferons rien le mardi, à moins que nous décidions de nous attaquer à la réforme de la réglementation . . . En effet, s'il nous faut prévoir des séances supplémentaires pour ce travail-là . . .

Le sénateur Hicks: Si nous avons des séances le mardi, ce sera soit à 9 h 30, le matin, soit à 20 h 30, le soir, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela n'est pas pratique. Ce sera à 20 h 30, plutôt.

M. Robinson (Burnaby): La prochaine réunion aura donc lieu le jeudi 5 juin, à 11 heures, n'est-ce pas, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cela; nous alternerons ensuite entre 11 heures et 15 h 30.

Le sénateur Hicks: Je vois. Cela changera chaque semaine.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le jeudi 12 juin, ce sera donc à 15 h 30.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cela.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et ce sera ainsi jusqu'à nouvel ordre, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): L'essentiel est de faire adopter notre quorum à la Chambre. A quelle heure le rapport sera-t-il prêt? Il sera prêt avant mardi. Tout sera donc fait avant notre prochaine réunion, jeudi matin prochain.

Le cogreffier (Mlle Cameron): Voulez-vous que nous préparions trois rapports distincts, un pour le quorum et le personnel, un pour les critères, et un pour notre mandat? Cela faciliterait-il les choses?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Walter saurait vous répondre mieux que moi.

Mademoiselle le greffier, auriez-vous l'obligeance de parler plus fort.

Le cogreffier (Mlle Cameron): Je voudrais savoir comment le Comité veut procéder pour ces rapports. Vous avez trois choses à rapporter. D'abord, la motion concernant la réduction du quorum et l'engagement de personnel pour le Comité; deuxièmement, les critères que vous voulez faire approuver; et troisièmement, le renouvellement de votre ordre de renvoi. Voulez-vous que ces trois questions fassent l'objet de rapports différents, ou d'un seul rapport?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous risquons de devoir attendre, à cause d'une objection.

Le sénateur Lafond: Par contre, il serait peut-être plus facile de faire adopter un seul projet de loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous allons courir le risque et espérer que le tout sera approuvé en même temps.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le gouvernement en fait de même très souvent avec les bills omnibus. Immitons-le.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think I will have to talk then to the Liberal House Leader to convince him to let this thing go through. What I would say, if I may, is that this is sort of tentative at this particular moment because it relies on the discussions. Anyway, some way in order to get it through and not worry him too much. And we are going to be having discussions with Mr. Peterson and so on.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think there is any problem, as far as I am concerned. I am quite prepared to speak to our House Leader about it as soon as I have a copy of it made available to me.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would think what he is interested in is that there be no debate. I think that is what he is interested in. But we are interested in getting it through ourselves to get started. So I think there is a mutual interest in this area.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If it can be unanimous, I think that is what we want.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If the Clerk will get me a copy of it I will speak to him as soon as I have it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And you will look after the report on this.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No. Mr. Beatty will. He will present it in the House.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But you will look after the negotiations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And you can look after Stanley.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, is there any further business that anybody would like to discuss?

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, there was one other item which I thought perhaps we might want to deal with today, and I do not know whether this is traditional on the part of the Committee when a new committee starts. But we had recommended as a steering committee in the previous session that, and I am quoting now,

> In respect of several outstanding matters from the last session of Parliament, your Sub-committee recommends that Counsel and the Joint Chairman write to the new Ministers concerned advising them of the Committee's objections with respect to particular statutory instruments and indicating that if no satisfactory response is received in a reasonable time, the matters will be reported to both Houses of Parliament.

Perhaps the counsel could . . .

Mr. Eglinton: That is the wording . . .

Mr. Robinson (Burnaby): I see.

Mr. Eglington: That has already been done.

Mr. Robinson (Burnaby): Well, if that has been done, then it would be redundant to pass a motion to that effect.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vais devoir en parler au leader libéral à la Chambre, pour le convaincre de faire adopter ce projet de loi. Mais pour le moment, le résultat n'est pas sûr, puisqu'il dépend de la conclusion de nos discussions. L'essentiel, c'est de faire adopter le projet de loi sans trop de difficultés. Nous allons tenir des discussions avec M. Peterson, etc.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A mon avis, il n'y aurait pas de problème. Je suis certainement prêt à en discuter avec notre leader à la Chambre, dès que j'en aurai un exemplaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce qui l'intéresse surtout, ce sera d'éviter un débat. Et nous voulons aussi qu'il soit adopté sans difficultés, pour que nous puissions commencer nos travaux. Dans ce cas, nous partageons la même position.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce serait préférable d'avoir l'unanimité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si le greffier veut me donner un exemplaire, je vais lui en parler immédiatement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et vous allez vous occuper du rapport à ce sujet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, ce sera M. Beatty. Il va le présenter à la Chambre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais vous allez vous occuper des négociations.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est cela.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et de Stanley aussi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il d'autres questions que vous voulez soulever?

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je ne sais pas si c'est la tradition à la première séance du Comité, mais je croyais que nous devrions peut-être décider ce qu'il faut faire au sujet de la recommandation prise par le comité directeur lors de la dernière législature, et je cite:

> Pour ce qui est de plusieurs questions non réglées qui remontent à la dernière session de l'ancienne législature, votre sous-comité recommande que le conseiller et le coprésident écrivent aux nouveaux ministres pour les informer des objections du Comité à l'égard de certains textes réglementaires et pour leur dire que si une réponse acceptable n'est pas reçue dans un délai raisonnable, les questions feront l'objet d'un rapport aux deux Chambres du Parlement.

Le conseiller pourrait peut-être . . .

M. Eglington: C'est bien ça . . .

M. Robinson (Burnaby): Ah bon.

M. Eglington: Nous l'avons déjà fait.

M. Robinson (Burnaby): Si c'est déjà fait, il ne servirait à rien de proposer une motion à cet effet.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That has been done under the new minister?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Our remarkably efficient counsel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is there anything else? If not, we can adjourn. I will let you be the Chairman at the next meeting.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

Thursday, June 5, 1980

• 1104

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Ladies and gentlemen, I think I see a quorum here and maybe we can get under way. Perhaps the first item would be to report on what has transpired since our last meeting.

At our last meeting the Joint Chairmen were asked by the Committee to meet with Mr. Jim Peterson, the Chairman of the Select Committee on Regulatory Reform, and we did that earlier—this week?

• 1105

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, it was Tuesday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Tuesday, and we had a chance to discuss the feelings of this Committee, that we should continue with our work in terms of regulatory reform. I think, Mr. Peterson accepted that the terms of reference of the task force, as they were spelled out on the order paper, appeared to take his committee along a very different line from the one we are taking in here. I am not entirely certain that he felt that what appeared on the order paper was exactly what he had expected.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is putting it mildly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Nonetheless, he accepted that the terms of reference, as they did in fact appear, were somewhat different from the ones we are looking at. We indicated our intention to go ahead and continue with our work on regulatory reform, which brings me to the next point which is the question of the report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I might just mention to the Chair and explain that Mr. Peterson was not consulted in any way. I think he actually drafted terms of reference for himself—he was going to be the chairman of the committee—and without being consulted he sat with terms of reference which were completely irrelevant to what he had in mind. More of the process that we had was presented and approved. But under the circumstances we said that we are going ahead. They may go ahead, I do not know. It is somewhat of a duplication.

Mr. Kempling: Do you know what you are going to do?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Not for sure.

Mr. Kempling: Do they know what they are going to do?

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous l'avez envoyé au nouveau ministre?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Notre conseiller est d'une efficacité remarquable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il autre chose? Dans ce cas, nous allons lever la séance. Vous serez président à la prochaine réunion.

La séance est levée.

Le jeudi 5 juin 1980

Le coprésident (M. Beatty): Mesdames et messieurs, je crois que nous avons le quorum et que nous allons commencer. Peut-être serait-il bon de commencer par rappeler ce qui s'est passé depuis notre dernière séance.

Lors de notre dernière séance, les membres du Comité ont demandé aux coprésidents de rencontrer M. Jim Peterson, président du groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation; nous l'avons fait . . . au début de la semaine?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mardi dernier.

Le coprésident (M. Beatty): . . . mardi, et nous avons donc après en avoir discuté, décidé que nous tenions à continuer nos travaux de réforme de la réglementation. Je crois que M. Peterson a admis que le mandat du groupe de travail, tel qu'il est énoncé au feuilleton, semble orienter les travaux du comité spécial dans une voie tout à fait différente de celle que nous adoptons ici. Je pense que les termes du feuilleton n'étaient pas tout à fait conformes à ce qu'il attendait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est un euphémisme.

Le coprésident (M. Beatty): Néanmoins, il a accepté ce mandat qui s'est avéré quelque peu différent de celui que nous avons sous les yeux. Nous avons précisé que nous avions l'intention de poursuivre nos travaux de réforme de la réglementation et cela m'amène au point suivant, la question du rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ajoute à l'intention de mon collègue que M. Peterson n'a absolument pas été consulté. En fait, c'est lui qui a régigé son propre mandat—il savait qu'il devait présider le comité—et sans le consulter, on l'a placé devant le fait accompli d'un mandat tout à fait différent de celui qu'il imaginait et qui fut finalement approuvé. En dépit des circonstances, nous avons déclaré notre intention de poursuivre, je ne sais pas ce que les autres décideront de faire, il y a là en quelque sorte chevauchement.

M. Kempling: Vous savez ce que vous allez faire?

Le coprésident (M. Beatty): Nous n'en sommes pas certains.

M. Kempling: Savent-ils, eux, ce qu'ils vont faire?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No. We indicated our intention to go ahead.

Mr. Kempling: They definitely wanted to do what we were going to do.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): They were not aware that we were in existence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes, they were very much aware, but Mr. Peterson was not consulted. He had come to the conclusion that the type of work we were going to do was the most productive that could be done. That is exactly what he wanted to do, and now there are the kind of terms of reference he wanted. But without consulting him they went ahead—whoever it was, he still does not know—and drafted terms of reference which were completely irrelevant as far as he was concerned.

An hon. Member: In fact it was completely different.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We certainly indicated our intention to go ahead as planned and it was also our feeling that much of the preparatory work in this particular report had already been done by the previous committee. It was our feeling that we would probably be able to produce a report in fairly short order and perhaps without going into hearings, that much of the work has already been done, I gather, when Mr. Robinson was joint chairman of the committee. The suggestion by my colleague, the joint chairman, in conjunction with me, would be that the steering committee might meet next week to discuss this and figure out exactly where we go from here, but with a view to bringing in a report just as quickly as possible, at least an interim report. Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just want to say that my view of the matter is that there will be no duplication whatsoever in terms of this special committee or task committee that Mr. Peterson will be on, but rather instead of taking a broad swipe at the whole area and maybe superficially look at it, I think he hopes to take a narrower approach and do it in depth, which is what we have been doing in this committee in our area. I do not think there will be any duplication whatsoever. in talking with him and with the way that he feels, his job will be to keep in close contact with us and see that there is no duplication.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It may be that your information is more current than ours. I know that he was probably intending to speak to his House Leader about it and to determine whether or not they were happy with the terms of reference as they were proposed.

My proposal would be that the steering committee would meet next Tuesday in my office, following question period. We could then make a report at the next full meeting of the Committee.

Now the third item I wanted to come around to briefly was the question of a briefing session for new members. There are a number of new members on the Committee, including myself, and I think there was a consensus of the Committee that it would be useful to have a briefing by our council on the role of the Committee, its functioning to date and what we

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Non, nous leur avons dit que nous avions l'intention de poursuivre.

M. Kempling: Ils voulaient absolument faire ce que nous avons l'intention de faire.

Le coprésident (M. Beatty): Ils n'étaient pas au courant de notre existence.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais pas du tout, ils le savaient parfaitement, mais M. Peterson n'a pas été consulté. Il était parvenu à la conclusion que le travail que nous avons l'intention de faire était le plus utile possible, et c'est précisément ce qu'il voulait faire. C'est donc dans ce sens qu'il voyait son mandat. Mais comme un mandat a été rédigé sans qu'il soit consulté, il ne l'a toujours pas été d'ailleurs, ce mandat est tout à fait différent de ce qu'il avait à l'esprit.

Une voix: Tout à fait différent.

Le coprésident (M. Beatty): En tout cas, nous avons dit que nous avions l'intention de poursuivre comme prévu et nous avons ajouté qu'une grande partie des travaux de préparation de ce rapport avaient déjà été faits par le précédent comité, que nous pensions pouvoir produire un rapport assez rapidement et peut-être même sans tenir d'audiences puisqu'une grande partie du travail a déjà été fait à l'époque où M. Robinson était coprésident du comité. Le coprésident et moi-même avons pensé que le comité directeur pourrait se réunir la semaine prochaine pour en discuter et pour décider exactement de l'orientation à prendre, sans oublier qu'il faudrait essayer de produire un rapport le plus rapidement possible, du moins un rapport intérimaire. M. Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A mon avis, nos travaux ne feront pas double emploi par rapport à ceux de ce comité spécial ou groupe de travail qui doit être présidé par M. Peterson; celui-ci espère en effet éviter une étude générale et superficielle de la question, il espère étudier tout cela plus en profondeur; c'est précisément ce que nous avons fait nous-mêmes pour les questions dont nous étions saisis. Je ne pense pas qu'il y ait répétition ou double emploi. D'après ce qu'il m'a dit, il insistera pour rester en contact étroit avec nous, ce qui devrait éviter tout chevauchement.

Le coprésident (M. Beatty): Il est possible que vos informations soient plus récentes que les nôtres. Je pense qu'il avait l'intention d'en parler à son leader à la Chambre, de décider avec lui si le mandat est satisfaisant.

Je pense, pour ma part, que le comité directeur pourrait se réunir mardi prochain dans mon bureau après la période des questions. Nous pourrions ensuite faire un rapport complet au comité.

Maintenant, je vais vous parler de la possibilité d'organiser une séance d'information pour les nouveaux députés. Un certain nombre d'entre nous sont nouveaux, y compris moi-même, et nous avons tous reconnu qu'il serait utile de demander à notre conseiller une séance d'information sur le rôle du comité, son fonctionnement, et ses projets d'avenir. Pouvons-nous déci-

[*Texte*]

could be expecting to see coming up in the near future. I am wondering if we could perhaps come to an agreement as to when and where that might take place. How much time do you feel, Graham, would be necessary for such a briefing?

Mr. Eglington: When we were in the last session it took about an hour, and some sort of location like the Senate smoking room was used for it. If it is a briefing session you do not need all . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): May I get am indication who would be interested in participating in such a session, other than myself? Mr. Kempling.

• 1110

Mr. Kempling: I would.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. Would next week some time be convenient, or the following week?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I cannot tell you without checking my calendar.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we could use one of the allotted times in the slot. We have a lot of business and we would go through it much more quickly if we could get all our members together at the allotted time and go through this once.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That would be 9.30 on Tuesday morning, unless we were going to use the allotted time next Thursday afternoon at 3.30 for the work of the committee. How much backlog do we have?

Mr. Eglington: It is a very large one but, with the present arrangements, it cannot be dealt with by two meetings a week because we cannot handle two meetings a week.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I cannot be here next Tuesday because I have to be in Halifax. Why do we not have the report back from the steering committee next Thursday and then a briefing session, combine that too, and talk about regulatory reform and then have the briefing session?

An hon. Member: Sounds good to me.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does that sound fine, 3.30 p.m. next week?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): 3.30 p.m. next Thursday, and we will try to meet in the senate smoking rooms on your proposal then?

Mr. Eglington: Well, if we have a formal meeting, we will have to meet in one of these rooms.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I suppose we should have a formal meeting soon because we want to get authorization for going ahead right away on whatever we decide to do.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, I would suggest that we meet right here, if we can, because it is important. All right, I will turn it over then to the Joint Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will chair the committee when we start looking at these documents that we have all been given, we will ask counsel to explain briefly, because we occasionally find somebody who has not had a chance to read everything.

[*Traduction*]

der du lieu et de l'heure Graham, de combien de temps pensez-vous avoir besoin?

M. Eglington: Eh bien, à la dernière session, il a fallu environ une heure et nous avions choisi de nous réunir dans une pièce comme le fumoir du Sénat. Pour une séance d'information, on n'a pas besoin de . . .

Le coprésident (M. Beatty): J'aimerais savoir qui souhaite assister à cette séance, à part moi? M. Kempling.

M. Kempling: Moi.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Est-ce que la semaine prochaine vous conviendrait, ou la semaine suivante?

M. Baker (Nepean-Carleton): Il faudrait que je vérifie mon agenda.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions peut-être en profiter pour faire cela lors d'une séance régulière. Nous avons beaucoup à faire et ça irait beaucoup mieux si nous pouvions réunir tout le monde en une seule fois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, 9 h 30 mardi matin, à moins que vous ne préfériez faire cela lors de la séance ordinaire de jeudi 15 h 30. Est-ce que nous avons beaucoup de travail en retard?

M. Eglington: Énormément, mais de toute façon il nous est impossible de siéger deux fois par semaine.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je serai absent mardi prochain car je dois être à Halifax. Pourquoi ne pas demander au comité directeur de préparer son rapport pour jeudi prochain, nous en profiterons pour tenir la séance d'information et pour parler des réformes de la réglementation?

Une voix: Cela me semble très bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que ça vous va, à 15 h 30, la semaine prochaine?

Le coprésident (M. Beatty): Jeudi prochain à 15 h 30; nous essayerons donc de nous réunir dans le fumoir du Sénat comme vous l'avez proposé?

M. Eglington: Mais s'il s'agit d'une séance normale, nous serons obligés d'utiliser une des salles de comités.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Effectivement, nous ferions mieux de tenir une séance officielle si nous voulons obtenir tout de suite une autorisation pour ce que nous déciderons de faire.

Le coprésident (M. Beatty): Eh bien, je pense que nous pourrions nous réunir ici même, en effet c'est important. Très bien, alors. Je cède la parole au coprésident.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puisque nous en arrivons aux documents qu'on nous a distribués à tous, je vais présider la séance à partir de maintenant. D'ordinaire, nous demandons à notre conseiller de nous donner une rapide

[*Text*]

March 4, 1980
Mr. G. C. Eglington, Standing Joint Committee of
the Senate and of the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: Airport Zoning Regulations Amendments—Natural Growth

Dear Mr. Eglington:

This refers to your recent enquiry of Mrs. M. D. Temple, Transport Legal Services, concerning the Department's intentions with respect to the possible promotion of amendments to those sections of certain Zoning Regulations that involve natural growth (List attached).

For your information, all regions of the Department's Air Administration were advised on August 7, 1979, of the amendments to the Airport Zoning Regulations involving the section dealing with natural growth. Regions were not advised that it was necessary to immediately amend their existing Regulations since fairly substantial costs could be involved. Accordingly, it has been suggested to some Regions that this amendment to the natural growth clause should be undertaken coincident with other amendments which may arise in the future, i.e., expanded airport, changes to metric, etc.

In summary, there is no separate action underway, at this time, to prepare the amendments to the Regulations involving the natural growth clause at the ten airports listed in the attachment.

Yours sincerely,

Jean Charron,
Assistant Deputy Minister,
Coordination.

Mr. Eglington: So this is a situation where the committee reported a whole series of regulations which had amended existing airport zoning regulations to the effect that if land owners allowed trees and shrubs on their premises to grow above the permitted maximum under the zoning regulations the minister could enter upon the land or send agents in to cut down the trees and growth. The Committee was of the view that the amendments were ultra vires and that they were also an unusual and unexpected use of the power to make subordinate legislation. It so reported to the Houses, the Houses adopted the reports and Mr. Lang, who was then the Minister of Transport, on December 13, 1978, agreed with the report and said that he would vote for it, if a vote were necessary. Subsequently, the department was chased up as to what it was going to do about getting rid of the offending provisions of the regulations, and a considerable body of them was amended. But some were not, and the department's response from the assistant deputy minister, dated March 4, 1980, is that in the

[*Translation*]

explication sur chaque affaire, car il arrive parfois que certains d'entre nous n'aient pas eu le temps de tout lire.

Le 4 mars 1980
Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: Modifications des règlements de zonage de certains aéroports—Végétation

Monsieur,

Je réponds à votre récente demande de renseignements adressée à M^me^ M. D. Temple, du contentieux, concernant les intentions du ministère quant à la possibilité de faire modifier les règlements de zonage renfermant des articles sur la végétation (liste ci-jointe).

Toutes les régions de l'Administration canadienne des transports aériens ont, le 7 août 1979, été avisées de la modification de ces règlements. Elles n'ont toutefois pas été enjointes de modifier immédiatement leur règlement, car cela aurait pu signifier des coûts assez élevés. On a plutôt proposé à certaines de la faire au moment où elles devront apporter d'autres modifications, (à l'occasion de l'élargissement de leur aéroport, par exemple, de l'adoption du système métrique, etc.)

En résumé, aucune demande particulière n'a été entreprise à ce jour pour modifier lesdits articles dans les règlements de zonage des dix aéroports énumérés en annexe.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint
Coordination
Jean Charron

M. Eglington: Dans ce cas, le comité a fait un rapport sur toute une série de règlements modifiant des règlements de zonages existants de certains aéroports; aux termes de ces règlements, si des propriétaires laissent les arbres et les buissons pousser au délà de la limite permise par les règlements de zonage, le ministre peut pénétrer sur ces propriétés privées ou y envoyer des employés pour couper les arbres et la végétation. Le comité a estimé que les amendements étaient *ultra vires* et qu'on avait utilisé un pouvoir de réglementation d'une façon qui n'était pas prévue. Un rapport fut donc préparé à l'intention des Chambres qui adoptèrent ce rapport et M. Lang, qui était alors ministre des Transports, se déclara en faveur de ce rapport le 13 décembre 1978, ajoutant qu'il voterait en faveur de ce rapport si cela était nécessaire. Par la suite, on insista auprès du ministère pour que ces dispositions soient supprimées et un grand nombre d'entre elles furent modifiées. Mais certaines ne le furent pas et, dans une lettre datée du 4 mars 1980, le sous-ministre adjoint de ce ministère déclarait que

[*Texte*]

cases listed on the appendix to that letter the department is taking no immediate action to get rid of the offensive provision. On this situation it is now a year and a half since the committee reported and it would be appropriate for the committee to report again to the Houses that the offending regulations have not been completely rectified.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you. Can I just get clarification on one point? You indicated the committee felt that the regulations were ultra vires, but I do not see any mention of that in the report, and Mr. Lang, in his comments in the House, specifically says that the committee did not indicate that the regulation is ultra vires.

Mr. Eglington: Paragraph 3 of the report states:

> The Committee does not consider that paragraph (j) of Section 6(1) of the Aeronautics Act provides the authority for the conferring of this new power on the minister.

The critical point is really that the minister of the time accepted the fact that the regulations were offensive and should be got rid off, and some of them are still in place.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, the understanding that I had in reading the correspondence was that the cost was one of the major factors in not clearing it up, and my question would be, what is the cost involved?

• 1115

Mr. Eglington: Well, I am not sure in dollar terms, Mr. Robinson, but departments amend or cause regulations to be amended, week in, week out, and all that is involved is an Order-in-Council deleting a subparagraph from these ten regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I can assure Mr. Robinson there is no cost. I chaired a committee once—the only cost was the paper, because a special committee of Cabinet deals with this.

But it seems to me there has been—as I recollect the dates, we reported to the House on this in 1978. Certain things did occur. As a result of it, certain things are left outstanding. It seems to be ultimately that part of the process is to ask the minister, perhaps, in a case like that, to come to the committee. But I do not think we should do that in this case until we have reported to this House. We have gone through how many elections and how many parliaments now since 1978?

An hon. Member: And how many ministers?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In fairness, I think we should consider letting this new minister know—finding out perhaps what his view is—and then if he does not report to Parliament—and our report—do something. I think it is important in this process that we consider getting the ministers involved in it, because that is how the word gets down through the departments that this committee is indeed serious about its work and is important and they ought not ignore it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Lang made that very point in the House. Perhaps I will ask the Committee to consider hearing directly from the Minister on another

[*Traduction*]

pour tous les règlements dont la liste figure en annexe à cette note, le ministère n'avait pas l'intention de prendre des mesures dans un proche avenir. Un an et demi s'est donc écoulé depuis le rapport du comité et il serait peut-être bon de faire un nouveau rapport à l'intention des Chambres pour les avertir qu'une partie des règlements abusifs n'a pas été modifiée.

Le coprésident (M. Beatty): Merci. Vous voulez me donner une précision? Vous dites que le comité a jugé ces règlements *ultra vires*, mais je n'en vois pas mention dans ce rapport et M. Lang, dans ses observations à la Chambre, a dit spécifiquement que le comité n'avait pas jugé le règlement *ultra vires*.

M. Eglington: Au paragraphe 3 du rapport on lit:

> Votre comité ne croit pas que l'alinéa (j) du paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique habilite à conférer ce nouveau pouvoir au ministre.

L'ennui, c'est que bien que le ministre ait reconnu à l'époque que ces règlements étaient inacceptables et devaient être supprimés, certains d'entre eux sont toujours en place.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, à la lecture de la lettre, j'avais cru comprendre que l'une des principales raisons pour ne pas modifier tous ces règlements, c'était le facteur coût; pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur?

M. Eglington: Bien, je ne pourrais pas vous donner une somme en dollars, monsieur Robinson, mais toutes les semaines les ministères modifient des règlements et il suffit pour cela d'un décret en conseil supprimant un sous-alinéa de ces dix règlements.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je peux vous assurer, monsieur Robinson, que cela ne coûte rien. J'ai déjà été président de comité et tout ce qu'il en coûte, c'est le prix du papier parce qu'il y a un comité spécial du Cabinet qui est chargé de cela.

Mais je me souviens d'un rapport que nous avons préparé à l'intention de la Chambre, en 1978 je crois. En effet, il arrive souvent que, pour une raison ou pour une autre, certaines questions restent en suspens. Dans des cas de ce genre, il serait peut-être bon de convoquer le Ministre au Comité. Mais pour ce faire, il faudrait attendre d'avoir présenté un rapport à la Chambre. Nous avons vu combien d'élections, combien de législatures depuis 1978?

Une voix: Et combien de ministres?

M. Baker (Nepean-Carleton): Pour être juste, il faudrait d'abord mettre ce nouveau ministre au courant, éventuellement lui demander son opinion, et puis ensuite, s'il ne fait pas de rapport au Parlement, nous, nous pourrions en faire un. Il importe d'obtenir la collaboration des ministres car c'est grâce à eux que nous pouvons faire comprendre aux ministères l'importance de notre travail et à quel point il serait grave de nous ignorer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est précisément ce que M. Lang a dit à la Chambre. Nous demanderons peut-être au comité d'entendre le Ministre lui-même à une autre occa-

[*Text*]

occasion the Committee is moving to recommend. I think that is what we should do, and I think when we report to the minister, it should be signed, say, by the Joint Chairmen . . .

An hon. Member: That would be good.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . to the Minister, rather than Counsel dealing with the officials, so that . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That will save wear and tear on the counsel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So is that agreed, Graham can draft a letter drawing the attention of the Minister to this they way we are pointing out, and for our signatures?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if it might be useful to include a transcript of the Committee proceedings this morning so the minister can be aware of the seriousness with which we view . . .

Mr. Eglington: That will entail a slight delay in sending the letter.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): How long does it normally take to get the *Minutes* printed?

Mr. Eglington: Oh, usually two weeks.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Seriously?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They usually look at the transcript eventually, but I think . . .

Mr. Eglington: We can send it on afterwards.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is the key. Send it on afterwards. Allude to that in the letter: that you will be sending a transcript, but this is the essence of the proceedings.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Joint Chairman, one of the things striking to me in reading some of the correspondence on the agenda today was the amount of time it takes to turn letters around within the government. I would hope the one thing the Committee could do would be to sit on ministers and on officials to ensure the Parliament of Canada gets speedy responses to requests put to them for information.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Co-Chairman, getting back to this cost factor, I do not think it is a question of the cost of printing the regulation but the cost of doing the work involved if the regulation is to be carried out—if my understanding of the correspondence is correct, and maybe Counsel can correct me on that.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, a statement about costs is made there, but I fail to understand it, because what is involved is the printing of an Order in Council, as was done in the case of all the other airports, simply revoking that particular section.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I get the impression it is a question of implementing this natural-growth clause, and that costs money.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You mean to go down and cut the trees.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

[*Translation*]

sion; nous semblons tous d'accord. Et lorsque nous enverrons un rapport au Ministre, il faudrait que les coprésidents le signent . . .

Une voix: Excellente idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . ainsi, la communication se ferait entre le Ministre et nous-mêmes sans l'entremise de notre conseiller ou des fonctionnaires.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et cela permettra à notre conseiller de reposer sa main qui écrit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien d'accord, Graham va rédiger une lettre et attirer l'attention du Ministre sur ce point et nous la signerons?

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être pourrions-nous lui envoyer également un exemplaire du compte rendu de la séance de ce matin, cela lui donnera une idée du sérieux que nous attachons . . .

M. Eglington: Cela retardera le départ de la lettre.

Le coprésident (M. Beatty): Combien faut-il d'habitude pour faire imprimer le compte rendu?

M. Eglington: Oh, environ deux semaines.

Le coprésident (M. Beatty): C'est vrai?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils finissent en général par regarder le compte rendu . . .

M. Eglington: Nous pouvons le faire suivre plus tard.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est une idée, envoyez-le plus tard. Faites-y allusion dans la lettre, dites qu'un exemplaire du compte rendu suivra et résumez ce que nous avons dit.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le co-président, à la lecture de certaines lettres que nous avons à l'ordre du jour aujourd'hui, j'ai été frappé par le temps que le gouvernement met à répondre à nos lettres. Il conviendrait d'insister fortement auprès des ministres et de leurs fonctionnaires pour que le Parlement du Canada obtienne plus rapidement des réponses aux demandes d'information qu'il fait.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le co-président, je reviens à ce facteur coût; je crois que ce n'est pas le coût d'impression du règlement qui est en cause, mais le coût des travaux nécessaires à l'application du règlement. C'est du moins l'impression que j'ai tirée de cette correspondance, notre conseiller pourra me dire si je me trompe.

M. Eglington: Monsieur Robinson, nous avons là une mention des coûts, mais je la comprends pas, car il s'agit de l'impression d'un décret en conseil et, comme pour les autres aéroports, il suffisait de supprimer un paragraphe.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Moi, j'ai l'impression qu'il s'agit de faire respecter ce paragraphe sur la végétation et que c'est cela qui coûte quelque chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous voulez dire qu'il faut aller sur place couper les arbres.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Joint Chairman, with respect, it does not cost anything. The concern expressed by the committee was that there was a fairly arbitrary power which was granted here and which went beyond the purview of the statute in question.

An hon. Member: That is right.

Mr. Robinson (Burnaby): And there was no question of a cost in the sense of cost for cutting down natural growth; it was a concern about an abuse of the power. The committee recommended that this power should be restricted.

An hon. Member: I understand that.

Mr. Robinson (Burnaby): So there is no suggestion that upon enactment of this revised regulation there are going to be armies of personnel from Transport Canada descending upon natural growth.

Senator Nurgitz: On the contrary, they save money by not . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is right.

Senator Nurgitz: And having other people doing it.

• 1120

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What do they mean when they say the regions were not advised that it was necessary immediately to amend their existing regulations, since fairly substantial costs could be involved.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No. We will ask them.

Mr. Eglington: I took that to mean it would be expensive to amend the regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It proved that in the letter that we just don't understand.

The next point is a draft report about the passport regulations; I have written a note about it myself: "Have we written to the minister, himself?"

Mr. Eglington: The minister has been apprised by a special plenipotentiary, a former chairman of this committee, who was dispatched to make the situation known to him. There has been no response, but in fairness, the minister was not specifically asked for a response. He was shown the content of the draft report to indicate the situation . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What minister was that?

Mr. Eglington: The Secretary of State for External Affairs.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): From the previous Parliament?

Mr. Eglington: No; in this one.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. MacGuigan, then . . .

Mr. Eglington: Yes, he is aware of the problem. Dr. Forsey saw him about it.

[*Traduction*]

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le coprésident, je vous assure que cela ne coûte rien. Si le Comité s'est inquiété de cette situation, c'est qu'elle établit un pouvoir passablement arbitraire qui n'est pas justifié par le statut en cause.

Une voix: Exactement.

M. Robinson (Burnaby): Et il n'était pas question du coût de nettoyage de la végétation mais uniquement de supprimer un abus de pouvoir. Le Comité a recommandé qu'on limite ce pouvoir.

Une voix: Je comprends.

M. Robinson (Burnaby): Ainsi, lorsque ce règlement aura été modifié, il ne sera pas question d'envoyer des armées d'ouvriers de Transports Canada pour nettoyer la végétation.

Le sénateur Nurgitz: Au contraire, on économisera de l'argent en ne . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement.

Le sénateur Nurgitz: Ce sera quelqu'un d'autre qui ira.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Qu'entendent-ils lorsqu'ils disent que les régions n'ont pas été avisées qu'il était immédiatement nécessaire de modifier les règlements existants dans la mesure où cela pourrait entraîner des dépenses relativement considérables?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non. Nous le leur demanderons.

M. Eglington: J'ai pris cela comme signifiant que modifier les règlements coûterait cher.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous leur faisons part de notre incompréhension.

Nous passons maintenant au projet de rapport concernant les règlements touchant les passeports. J'ai écrit moi-même à ce sujet: «Avons-nous écrit au ministre, lui-même?»

M. Eglington: Le ministre a été mis au courant par un plénipotentiaire spécial, un ancien président du Comité qui lui a expliqué la situation. Nous n'avons pas reçu de réponse, mais en toute justice, il faut dire que nous n'avions pas demandé spécifiquement au ministre de nous en fournir une. On lui a montré le contenu des projets de rapports décrivant la situation . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quel était ce ministre?

M. Eglington: Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Du gouvernement précédent?

M. Eglington: Non, de celui-ci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, M. MacGuigan . . .

M. Eglington: Oui, il est au courant du problème. M. Forsey l'a vu à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would recommend that the joint chairmen write a letter as a reminder that we would like to have a response.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think perhaps we should write a letter attaching this, and before actually presenting it, we would like to know if there is any comment, or if he is going to take any action quickly, or can we be forced to make the report . . .

Mr. Eglington: I should point out, Mr. Chairman, what brought this to a head. The department has recently issued new passport application forms which refer specifically to the regulations the committee wanted revoked, indicating a fairly settled intention to maintain them.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That is mid-June that they come into effect, too, is it not?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, I think the suggestion by Senator Godfrey as a joint chairman is a good one: to allert the minister that this is going to happen.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that agreed?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Senator, before we go on with that; you suggested that we enclose a copy of the draft report. Is that the custom of the committee?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, it is not what we had in mind.

Mr. Eglington: Mr. MacGuigan has it already.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I think we just should say what we have in mind.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we can discuss our concern, but I do not think it would be a good practice, or good form, for us to be sending to ministers a copy of a report we intended to make to Parliament.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think we should send out the reports. It is not a report yet, it is just a . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I realize this is the kind of considerate thing we have mind. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one: Export Levies on Crude Oil.

EXPORT LEVIES ON CRUDE OIL
February 27, 1980

Section 7 of the Petroleum Administration Act, 23-24-25 Eliz. II, cap. 47 imposes on each barrel of oil exported from Canada in any month a levy in such amount *not exceeding eight dollars a barrel* as may be prescribed in a tariff of charges for that month made by order of the Governor in Council.

Tariffs of charges used frequently to appear and were scrutinized by the Committee. The last to appear, having been drawn in terms of cubic metres and not barrels, were criticized by the Committee for exceeding the $8 limit by a few cents.

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose que les co-présidents lui écrivent une lettre lui rappelant simplement que nous aimerions avoir une réponse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions peut-être lui envoyer ce rapport avec une lettre d'accompagnement lui demandant, avant de le déposer, s'il a des commentaires à faire ou s'il a l'intention de prendre rapidement des mesures. Ou sommes-nous obligés de déposer ce rapport . . .

M. Eglington: Je devrais vous signaler, monsieur le président, ce qui a précipité notre action. Le Ministère vient d'établir de nouveaux formulaires de demande de passeport qui se réfèrent précisément aux règlements que le Comité voulait voir abrogés, indiquant par là même l'intention arrêtée de les maintenir.

Le coprésident (M. Beatty): Ces nouveaux formulaires doivent entrer en vigueur à la mi-juin, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, alerter le Ministre de ce qui va se passer comme le propose le sénateur Godfrey est une excellente suggestion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Le coprésident (M. Beatty): Sénateur, vous avez suggéré de lui envoyer une copie du projet de rapport. Est-ce l'habitude du Comité?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, ce n'était pas notre intention.

M. Eglington: M. MacGuigan l'a déjà.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, nous devrions simplement lui exprimer notre pensée.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pouvons lui communiquer nos inquiétudes, mais je ne pense pas qu'il serait bon que nous prenions l'habitude d'envoyer aux ministres une copie des rapports que nous avons l'intention de communiquer au Parlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous ne devrions pas communiquer les rapports. Ce n'est d'ailleurs pas encore un rapport, c'est simplement . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, c'est bien ainsi que nous l'entendons. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant à la redevance sur le pétrole brut exporté.

REDEVANCE SUR LE PÉTROLE BRUT EXPORTÉ
Le 27 février 1980

En vertu de l'article 7 de la Loi sur l'administration du pétrole, 23-24-25 Eliz. II, c. 47, une redevance *ne dépassant pas huit dollars* est imposée sur chaque baril de pétrole exporté du Canada en tout mois de l'année, conformément au tarif mensuel qu'établit par décret le gouverneur en conseil.

Des tarifs de redevances étaient imposés fréquemment et le Comité les examinait. Le plus récent tarif, qui s'appliquait à des mètres cubes plutôt qu'à des barils, a été critiqué par le Comité car il excédait de quelques cents la limite autorisée.

[*Texte*]

Tariffs no longer appear but from the popular press, specimens attached, levies now range up to $25.01 a barrel. These "levies" are not lawfully imposed. The Department of Energy, Mines and Resources knows it. The oil exporters know it. The Committee should add its voice to those seeking to have this highly irregular situation set to rights. There now can be no substitute for retroactive legislation validating invalid "levies" already collected. To avoid the same situation arising in the future, the dollar limit should be removed from section 7. To safeguard parliamentary control, which it is understood the dollar limit is meant to ensure, tariffs of charges under section 7 should be subject to affirmation or disallowance by the Houses. The Committee may wish so to report to the Houses.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this has been the subject of some press comment over the past 12 months or so; it is a situation where illegality is being institutionalized; it is an administrative process. If this committee is concerned about this sort of thing, it really ought to add its voice to those who are asking for the Act to be brought in line with the current conditions. It is also an opportunity for the committee to push its point of view that affirmative procedures are desirable. Of course, the object of having the money limit is to maintain parliamentary control over the export levy, and it would be an ideal opportunity for the committee to say: "This is the sort of situation where the government should come for affirmation of the proposed orders."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have you talked to anybody about this in the department?

Mr. Eglington: No . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This is a brand new . . .

Mr. Eglington: This is a brand new matter. The department is aware; everyone is aware levies are being paid which are not provided for in law.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think the suggestion our counsel has made is that we take out the reference of the dollar limit in Section 7. I see nothing wrong with doing that; we can certainly do that, and maybe that is as far as we have to go.

Mr. Eglington: The dollar limit is in Section 7 of the Act, so Parliament would have to take it out. Now, presumably we would be asked either to take it out or to insert a new maximum. Nonetheless, it is an opportunity for the committee to push its point of view on affirmations. Obviously, this was regarded as important because there was an upper limit, and it should be subject to affirmation.

• 1125

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Do I see Mr. Hnatyshyn seeking the floor?

Mr. Hnatyshyn: Much of the activity took place during a time when I had the great honor of being the minister. I think the observation on the legality is probably legitimate. What happened was that I introduced the ways and means motion

[*Traduction*]

Des tarifs ne sont plus imposés, mais selon les articles ci-joints tirés de la presse canadienne les redevances atteignent maintenant $25.01 le baril. Ceci n'est pas conforme à la Loi. Le ministère de l'Énergie, Mines et Ressources et les sociétés d'exportation de pétrole le savent. Le Comité devrait se joindre à ceux qui tentent de faire disparaître cette situation tout à fait irrégulière. Or, maintenant on ne peut plus corriger une mesure législative rétroactive légalisant des «redevances» illégales déjà perçues. Pour éviter pareille situation, l'article 7 ne devrait plus fixer de limite au montant de la redevance. Afin de maintenir le contrôle du Parlement, ce à quoi vise la limite de la redevance fixée en dollars, celui-ci devrait approuvé les tarifs des redevances établis en vertu de l'article 7. Le Comité désirera peut-être soumettre au Parlement un rapport en ce sens.

M. Eglington: Monsieur le président, cela fait l'objet de commentaires dans les journaux depuis près d'un an; l'administration institutionnalise des illégalités. Si le comité désapprouve ce genre de situation, il devrait se joindre à ceux qui demandent de faire concorder la loi avec les conditions actuelles. C'est également l'occasion pour le comité de faire savoir que selon lui des procédures affirmatives sont souhaitables. Bien entendu, l'existence de cette limite a pour objet de permettre au Parlement d'exercer un contrôle sur les redevances à l'exportation, et cela offre au comité l'occasion idéale de dire: «C'est le genre de situation où le gouvernement devrait demander la confirmation des décrets proposés».

Le coprésident (sénateur Godfrey): En avez-vous parlé à quelqu'un au Ministère?

M. Eglington: Non, . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est tout nouveau . . .

M. Eglington: C'est tout nouveau. Le Ministère sait, tout le monde sait que des redevances non prévues par la loi sont versées.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre conseiller suggère que nous supprimions la limite indiquée à l'article 7. Je n'y vois rien de mal; nous pouvons certainement le faire, et c'est peut-être tout ce que nous devons faire.

M. Eglington: Cette limite figure à l'article 7 de la Loi et ce serait donc au Parlement de la supprimer. On nous demanderait vraisemblablement soit de la supprimer, soit de la relever. Néanmoins, c'est l'occasion pour le comité de faire connaître son point de vue au sujet des confirmations. De toute évidence, on a considéré que c'était important puisqu'il y a un montant maximum et cela devrait faire l'objet d'une confirmation.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Hnatyshyn, désirez-vous la parole?

M. Hnatyshyn: Beaucoup de ces choses ont eu lieu pendant la période où j'ai eu le grand honneur d'être le ministre. La remarque quant à la légalité me semble légitime. J'ai introduit une motion de voies et moyens et c'est alors que la question de

[*Text*]

and the question arises on the retroactivity of legislation. The fact was that to meet that particular problem, although we had some difficulty because of elections intervening, the legislation authorizing the increase in the export levy was never dealt with by the House.

The only thing I could do was to bring in a ways and means motion and have a bill tabled authorizing an amendment to the act. I want to declare my interest as I will not participate in the decision of the committee in light of my interest in it. But, the fact is that it is a real problem especially when the prices of oil escalated the way in which they did in the course of the last 12 months because the question of parliamentary approval is fundamental.

I just raise a question here for the consideration of the committee as to whether or not you want to remove any dollar figure in it, leave it completely within the discretion of the minister. The implications of that are whether some reference to Parliament is appropriate on the amount and extent of that export levy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is it being cleared up by this ways and means motion? I am not clear.

Mr. Hnatyshyn: I suppose it is fair to say it was deemed to be notice to all concerned of the intention of the government, the collection was made on the basis of the intention as opposed to the fact that Parliament had not yet dealt with it or passed judgement on the legislation that was proposed. But the legal consequences are another thing. If someone decided not to comply with the directive of the department it would bring about interesting implications.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you suggesting then, through the Chair to you, that what we should do is just leave it up to the department to put in any amount they want according to the regulation?

Mr. Hnatyshyn: I really wonder whether that is the kind of recommendation that we want to make. I think there is an obligation on Parliament itself dealing with this issue because it gives, in my view, extraordinary powers to a government and to a minister on a very important question.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The pricing.

Mr. Hnatyshyn: The whole question . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, rather than getting into an extensive discussion of merits, I think perhaps what we should do is to write to the new minister, indicating our concern about this particular practice, asking what steps the minister is prepared to take and outlining some of the suggestions that perhaps the minister may wish to consider.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, because they probably are going to clean it up legally.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes. But I think at this stage all we can do is to write to the appropriate minister to indicate . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, ask him what he is going to do.

Mr. Robinson (Burnaby): . . . our concern about the matter.

[*Translation*]

rétroactivité de la mesure législative s'est posée. Nous voulions trouver une solution à ce problème particulier mais les élections ayant été déclenchées, la mesure législative autorisant l'augmentation de la redevance à l'exportation ne pouvait être soumise à la Chambre.

Je ne pouvais qu'introduire une motion de voies et moyens et déposer un projet de loi autorisant une modification à la loi. Je voulais simplement vous faire part de mon point de vue car je ne participerai pas à la décision du Comité étant donné mon intérêt dans cette affaire. Il demeure que c'est un gros problème surtout lorsque les prix du pétrole augmentent de la manière dont ils l'ont fait au cours des 12 derniers mois et que la question de l'approbation parlementaire est fondamentale.

Je vous demanderais simplement de réfléchir à la question suivante: êtes-vous ou non favorable, à ce qu'on supprime toute référence de limites dans cet article et qu'on s'en remette entièrement à la décision du Ministre? Doit-on consulter le Parlement sur le montant et la limite de cette redevance à l'exportation?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que cette motion de voies et moyens est la solution? Je ne comprends pas bien.

M. Hnatyshyn: Cela correspond à un avis de l'intention du gouvernement à tous les concernés, la réception ayant été faite sur la base de cette intention, le Parlement ne s'étant pas encore prononcé sur la mesure proposée. Pour ce qui est des conséquences juridiques, c'est une autre histoire. Si quelqu'un décidait de ne pas se conformer à cette directive du Ministère, les implications seraient intéressantes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Proposez-vous alors que nous laissions le Ministère libre de fixer le montant qu'il veut?

M. Hnatyshyn: Je me demande vraiment si c'est le genre de recommandations que nous préconiserions. A mon avis, c'est au Parlement lui-même de trancher car cela donne à un gouvernement et à un ministre des pouvoirs extraordinaires sur une question très importante.

M. Baker (Nepean-Carleton): La fixation des prix.

M. Hnatyshyn: Toute la question . . .

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, plutôt que de nous lancer dans un long argument, nous devrions peut-être écrire au nouveau ministre en lui indiquant notre problème au sujet de cette pratique, et lui demander quelles mesures il est disposé à prendre tout en lui communiquant certaines de nos suggestions qu'il souhaitera peut-être prendre en considération.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, car ils vont vraisemblablement régler les aspects juridiques.

M. Robinson (Burnaby): Oui. Je pense que, pour le moment, tout ce que nous pouvons faire c'est d'écrire au ministre pour lui indiquer . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, lui demander ce qu'il a l'intention de faire.

M. Robinson (Burnaby): . . . le problème que nous pose cette question.

[*Texte*]

Mr. Eglington: It is the intention to mention to him the possibility of seeking to have parliamentary affirmation . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Yes. That should be mentioned as well, yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, parliamentary approval. He is only going to change act. Well, we will just find out what are we going to do to legalize the situation.

Mr. Robinson (Burnaby): And mention that specifically as one of the possibilities they may wish to consider.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. We do not know. If we are not going to do anything, then we report it. Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If every time you want to raise the price you have to come before Parliament, it means you are going to have to debate on it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, they must have some other means than that.

Mr. Eglington: That, of course, is the essence of the idea of the Ferruchio resolution; the disallowance idea would be that somebody would have to move to disallow the interest level.

An hon. Member: There are other ways.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Make it a resolution.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think our duty is to try to streamline procedures, get things done and not hamper them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. I think the main thing is find out what they are going to do and then we will carry on from there.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is the extract from the letter dated October 21, 1975 from . . . Oh, by the way, I think the memorandum of February 27 on the previous one should be printed in our *Minutes*.

Some hon. Members: Agreed.

Extract from letter dated October 24, 1975 from Inspector J. V. Cain Officer in Charge, Legal Branch, Royal Canadian Mounted Police

The Commissioner recognizes the Committee's wishes that all statutory instruments receive wide publication in order to facilitate their availability to the general public. Accordingly, I am authorized to inform you that he has no objections to the publication of those R.C.M.P. Regulations which were law as of December 31, 1971, and that we would appreciate your initiating immediately such steps as may be necessary to effect their publication. We assume that there is nothing in the Statutory Instruments Act or the present Regulations made pursuant thereto which legally would prevent such publication regardless of the Commissioner's desire to cooperate with the Committee.

It is our opinion that the Commissioner's Standing Orders are statutory instruments within the meaning of the Statutory

[*Traduction*]

M. Eglington: On voudrait que nous lui mentionnions la possibilité d'une confirmation parlementaire . . .

M. Robinson (Burnaby): Oui. Nous devrions également le lui mentionner.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, l'approbation parlementaire. Il va seulement changer la loi. Nous trouverons simplement ce qu'il est nécessaire pour régulariser la situation.

M. Robinson (Burnaby): Mentionner cette possibilité comme l'une de celles qu'ils voudront peut-être prendre en considération.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Nous ne savons pas. Si nous ne devons rien faire, alors nous faisons un rapport. D'accord?

Des voix: D'accord.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si chaque fois que vous voulez augmenter le prix il vous faut venir devant le Parlement, cela signifiera immanquablement un débat.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, il doit y avoir un autre moyen.

M. Eglington: C'est justement l'esprit de la résolution Ferruchio, la non-autorisation du niveau d'intérêt doit être proposée.

Une voix: Il y a d'autres moyens.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Qu'on le fasse par voie de résolution.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre devoir est de tenter de faciliter la procédure et non pas de la bloquer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Il nous faut connaître leurs intentions que nous utiliserons alors comme point de départ.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant à l'extrait de la lettre en date du 21 octobre 1975 de . . . Oh, à propos, le mémo du 27 février au sujet de l'affaire précédente devrait être imprimé dans notre compte rendu.

Des voix: D'accord.

Extrait du lettre en date du 24 octobre 1975 de l'inspecteur J. V. Cain, officier en charge, Direction juridique, G.R.C.

Le Commissaire sait que le Comité souhaite que tous les textes réglementaires reçoivent une vaste diffusion de façon à ce que le grand public puisse plus facilement en prendre connaissance. C'est pourquoi je puis vous dire qu'il ne s'oppose pas à la publication des règlements sur la Gendarmerie royale qui avaient force de loi le 31 décembre 1971, et que nous aimerions que vous preniez immédiatement les mesures nécessaires pour les publier. A notre avis, rien dans la Loi sur les textes réglementaires ni le Règlement actuel qui a été édicté conformément à celle-ci, n'empêche légalement cette publication indépendamment du désir qu'a le commissaire de coopérer avec le Comité.

A notre avis, les règlements du Commissaire sont des textes réglementaires au sens du paragraphe 2*d*) de la Loi sur les

[*Text*]

Instruments Act, ss.2(d), albeit exempted from registration and publication by the Statutory Instruments Regulations, ss.7(b) and sp.14(1)(b) respectively. As a part of an overall administrative revision and consolidation of our reference manuals, the Standing Orders are in a process of editing which includes their examination for compliance with the Committee's criteria. At present these are in effect collectively, in two formats; old and new. As the revision includes a reorganization of titles, renumbering of sections and even changes in the names of the manuals involved, the immediate publication of the Standing Orders in both formats undoubtedly would cause considerable confusion to a public which will not have had the benefit of the numerous detailed explanations that were necessary to help our own members over this transitional period. However, I am authorized to inform you that the Commissioner does not object to the publication of the Standing Orders in their new format after the revision is completed. We expect to have the revision finalized within the next year at which time I will contact you further with the view to effecting publication. It would appear that, at that time, it will be necessary to have appropriate amendments made to the Statutory Instruments Regulations; specifically, the repeal of ss.7(b) and sp.14(1)(b). Again, I would appreciate the benefits of any comments you may have on this matter in the interim.

While this reply is lengthy, my main concern is that it reflect a thorough and accurate explanation of all the factors behind the amendments in question. I trust that the foregoing clarifies all of the issues raised and hope that, as the succeeding Designated Instruments Officer for the Force, I can be of assistance to you in the future.

Yours truly,

J. V. Cain, Insp.
Officer in Charge, Legal Branch.

[*Translation*]

textes réglementaires, bien qu'ils soient exemptés de l'enregistrement et de la publication par le paragraphe 7*b*) et l'alinéa 14(1)*b*) respectivement du Règlement sur les textes réglementaires. Dans le cadre d'une révision et d'une consolidation administratives générales de nos manuels de référence, nous sommes en train de faire, du Règlement, une mise au point dans le cadre de laquelle nous étudierons s'il est conforme aux critères du Comité. A l'heure actuelle, on les trouve, en fait, en deux formats: l'ancien et le nouveau. Comme la révision comprend une réorganisation des titres, un nouveau numérotage des articles et même des changements des titres de nos manuels, la publication immédiate du Règlement dans les deux formats sèmerait indubitablement la confusion dans l'esprit du public qui n'aurait pas eu les nombreuses explications détaillées qu'il nous a fallu donner à nos propres membres pour les aider pendant cette période de transition. Cependant, on m'autorise à vous informer que le commissaire ne s'oppose pas à la publication du Règlement dans son nouveau format, dès que la révision en sera terminée. Nous espérons qu'elle le sera au cours de l'année prochaine. Je prendrais alors de nouveau contact avec vous pour sa publication. Il semble qu'il faudra alors apporter les modifications nécessaires au Règlement sur les textes réglementaires; notamment, supprimer le paragraphe 7*b*) et le sous-alinéa 14(1)*b*). Une fois de plus, je vous serais reconnaissant de faire, entre temps, sur cette question, tous les commentaires que vous jugerez opportuns.

Si cette réponse est longue, c'est parce que je voulais surtout qu'elle donne une explication complète et exacte de tous les facteurs sous-jacents aux amendements en question. J'espère que ce qui précède éclaircira toutes les questions soulevées et, à titre de prochain agent de liaison pour la Gendarmerie, je pourrais, à l'avenir, vous aider.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'officier en charge, Direction juridique
J. V. Cain, inspecteur.

[*Texte*]

December 10, 1975

A. S. Ross, Esq.,

Legal Adviser,
Privy Council Office,
Department of Justice,
Room 2146, W. Memorial Building,
344 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: Regulations under the R.C.M.P. Act made before 1972, and Standing Orders of the Commissioner of the R.C.M.P.

Dear Mr. Ross:

By letter bearing date 24th October last, over the signature of Inspector J. V. Cain, Officer in Charge, Legal Branch, the Commissioner of the R.C.M.P. has made known to the Committee his willingness and desire that Regulations made before 1st January 1972 under the R.C.M.P. Act should be published in the Canada Gazette, Part II. As you are aware, the Statutory Instruments Act required only that such regulations be registered but not that they be published. However, the Act does not prohibit their publication and the Committee trusts that the Privy Council Office will cause them to be published, in accordance with the Committee's and the Commissioner's wishes, at an early date.

The Commissioner has also expressed his willingness to forego the exempt status presently accorded under the Statutory Instruments Regulations to those regulations which are his Standing Orders, once a current revision and consolidation is complete. Naturally, the Committee desires that this happy issue should be accomplished and I am instructed to request that the necessary machinery be set in motion to bring about such an amendment of the Statutory Instruments Regulations as will allow the new consolidated Standing Orders and all subsequent amendments to be registered and published as regulations in the ordinary course in accordance with the terms of the Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[*Traduction*]

Le 10 décembre 1975

M. A. S. Ross

Conseiller juridique
Conseil privé
Ministère de la Justice
Pièce 2146, Édifice W. Mémorial
344, rue Wellington
Ottawa (Ontario).

Objet: Règlements édictés avant 1972 en vertu de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada et Règlements généraux du Commissaire de la G.R.C.

Monsieur,

Dans une lettre datée du 24 octobre et signée par l'inspecteur J. V. Cain, officier responsable, Direction juridique, le Commissaire de la GRC a fait savoir au Comité qu'il désirait que les règlements édictés avant le 1er janvier 1972 en vertu de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada soient publiés dans la Gazette du Canada, partie II. Comme vous le savez, la Loi sur les textes réglementaires exige uniquement que ces règlements soient enregistrés mais ne mentionne pas qu'ils doivent être publiés. Toutefois, la loi n'interdit pas leur publication et le Comité espère que le Conseil privé les fera publier prochainement, conformément au désir du Comité et du Commissaire.

Le Commissaire a également exprimé le désir d'annuler le statut d'exemption actuellement accordé en vertu du Règlement sur les textes réglementaires aux règlements qui constituent ses règlements généraux, une fois que sera terminé la révision et la vérification actuellement en cours. Naturellement, le Comité considère qu'il s'agit là d'un objectif valable et on m'a chargé de vous demander de mettre en place le mécanisme nécessaire pour que le Règlement sur les textes réglementaires soit modifié de façon que les nouveaux règlements généraux et toutes les modifications ultérieures soient enregistrés et publiés normalement comme règlements, conformément aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglington

[*Text*]

January 11, 1980

The Deputy Commissioner, Administration,
Royal Canadian Mounted Police,
Ottawa, Ontario.

Re: Commissioner's Standing Orders—registration and publication
Your file: GH-117-1-5

Dear Deputy Commissioner Beiersdorfer:

By his letter of 24th October 1975 (copy enclosed) Inspector G.V. Cain, then Officer in Charge, Legal Branch, advised that the revision of the Commissioner's Standing Orders would be finalized within a year and that they would then be registered and published pursuant to the Statutory Instruments Act after revocation of section 7(b) and 14(1)(b) of the Statutory Instruments Regulations.

Some time has elapsed since Inspector Cain's letter and the Standing Orders have not yet been published. I shall be glad of your advice as to when it is now expected the necessary action will be taken.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

February 29, 1980

The Deputy Commissioner
Administration,
Royal Canadian Mounted Police,
Headquarters,
Ottawa, Ontario.

Re: Commissioner's Standing Orders
Your file: GH-117-1-5

Dear Deputy Commissioner Beiersdorfer:

Thank you for your letter of 21st instant.

In view of the recent article in "The Canadian" magazine entitled "How the Mounties Got Their Own Man" and the reference in it to the Commissioner's Standing Orders, I think it would be prudent for me to ask now that a set of the Standing Orders be made available for the Committee's scrutiny whether or not they are to be registered and published in the near future. As far as I can determine, the Standing Orders in their present state are subject to the Committee's scrutiny and I do not wish to face a Committee in the coming Parliament which will inevitably contain almost all new members without being able to say, if the matter is raised, that the

[*Translation*]

Le 11 janvier 1980

Le sous-commissaire, Administration
Gendarmerie Royale du Canada
Ottawa (Ontario).

Objet: Ordonnances du commissaire—Enregistrement et publication
Votre référence: GH-117-1-5

Monsieur,

Dans sa lettre du 24 octobre 1975, dont vous trouverez d'ailleurs une copie en annexe, l'inspecteur G. V. Cain, qui était à l'époque officier responsable de la Sous-direction du contentieux, nous informait que la révision des ordonnances du commissaire serait terminée d'ici un an et que ces documents seraient alors enregistrés et publiés en conformité de la Loi sur les textes réglementaires, après abrogation du paragraphe 7b) et de l'alinéa 14(1)b) du Règlement sur les textes réglementaires.

Un certain temps s'est écoulé depuis la réception de la lettre de l'inspecteur Cain et les ordonnances en question n'ont toujours pas été publiées. Je vous serais reconnaissant de m'informer de la date à laquelle on compte entreprendre les démarches nécessaires à cet égard et vous prie d'agréer, Monsiesur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 29 février 1980

Le sous-commissaire, Administration
Quartier général
Gendarmerie royale du Canada
Ottawa (Ontario).

Objet: Ordonnances du commissaire
Votre référence: GH-117-1-5

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 courant.

En raison de l'article publié récemment dans la revue «The Canadian» et intitulé «How the Mounties Got Their Own Man», ainsi que de la mention qui y est faite des ordonnances du commissaire, je pense qu'il serait prudent de ma part de vous demander de mettre un exemplaire de celles-ci à la disposition du comité pour fins d'examen, qu'elles doivent ou non être enregistrées et publiées dans un avenir rapproché. Pour autant que je puisse en juger, les ordonnances actuelles sont assujetties à l'examen du comité. Je ne voudrais pas, au cours de la prochaine législature, me retrouver devant un comité qui sera sans aucun doute composé presque exclusivement de nouveaux membres sans être en mesure d'affirmer si la question était soulevée, que les ordonnances peuvent être

[*Texte*]

Standing Orders are available and have been looked at, at least in a preliminary way.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

GH-117-1-5
April 8, 1980

The Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4
Attention: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee

Re: Commissioner's Standing Orders—Registration and Publication

Dear Mr. Eglington:

This has reference to your correspondence dated February 29, 1980 and previous correspondence.

This matter was reviewed with the Director of Records Services, C/Supt. W. B. Drew, and the Officer i/c Publications & Paperwork Management Branch, Insp. J. O. Murray, on April 3, 1980. The Director of Records Services has authorized provision of one set of Administration Manuals to your Committee. The latter must provide a mailing address and the name of one person responsible to receive Manual amendments. These Manuals must be kept up to date and amendments made as received. Our "R" Directorate will deliver the Manuals to your Committee and at the same time provide instruction to person(s) responsible to maintain the Manuals. Your Committee must agree that appropriate security storage will be maintained. Your Committee must also understand that Manuals may be audited by R.C.M.P. personnel.

After reconsideration, the Force would like to maintain the status quo on s.7(b) and s.15(1)(b) of the Statutory Instrument Regulations, which specified that the Commissioner's Standing Orders are exempt from registration and publication.

I hope to hear from you in the near future so we can finalize the above suggested course of action. If I can be of further assistance to you, you can contact me by telephone at 993-3511.

Yours truly,

F. Boivin, Supt.
Officer in Charge,
Legal Branch.

[*Traduction*]

obtenues et qu'elles ont déjà fait l'objet d'un examen préliminaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Le conseiller
G. C. Eglington

GH-117-1-5
Le 8 avril 1980

Le Comité mixte permanent des
Règlements et autres textes
réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4
A l'attention de M. G. C. Eglington Conseiller du Comité

Objet: Règlement du commissaire—Enregistrement et publication

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 29 février 1980, ainsi qu'aux pièces de correspondance que vous nous avez envoyées antérieurement.

La question dont il est fait mention en rubrique a été étudiée le 3 avril 1980 de concert avec le directeur des Services des dossiers, le surintendant principal, M. W. B. Drew, l'officier responsable de la Sous-direction de la gestion des publications et autres écritures, et l'inspecteur J. O. Murray. Le directeur des services des dossiers a autorisé la fourniture d'une série de guides administratifs à votre comité, lequel doit founir une adresse postale ainsi que le nom de la personne à qui les amendements aux manuels seront envoyés. Ces ouvrages devront être tenus à jour, les amendements apportés doivent y être insérés dès qu'ils sont reçus. Notre direction «R» livrera alors les manuels à votre comité et fournira en même temps des instructions à la personne responsable de la tenue des manuels. Votre comité doit consentir à garder ces derniers en lieu sûr et reconnaître également que les manuels peuvent être vérifiés par le personnel de la G.R.C.

Après étude plus poussée, la Gendarmerie aimerait toutefois que le paragraphe 7b) et l'alinéa 15(1)b) du Règlement sur les textes réglementaires demeurent inchangés. Ceux-ci précisent qu'il n'est pas obligatoire d'enregistrer et de publier les ordonnances du commissaire.

J'espère avoir prochainement de vos nouvelles afin que nous puissions régler définitivement la ligne de conduite proposée ci-dessus. Si vous croyez que je puisse vous être utile, vous pourrez me joindre en composant le 993-3511.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le surintendant
Sous-direction du contentieux
F. Boivin

[*Text*]
1200 Alta Vista Drive,
Ottawa, Ontario.
K1A 0R2

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Where do we stand on the RCMP matter?

• 1130

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is a matter that has been pending virtually since the committee began. The Standing Orders of the Commissioner of the RCM Police are regulations, they are both statutory instruments and regulations. When the statutory instruments regulations themselves were first made, the Standing Orders were exempted from publication. The committee objected to this. The then commissioner of the RCM Police agreed that they ought to be public documents and published, but they were apparently regarded in a rather sloppily drawn form and they were to be redraftet. Over the years efforts have been made to chase this matter up and find out when the Standing Orders would be redrafted so that they could be published. At one time it was hoped that they would be prepared in time to be included in the recent consolidation of the regulations of Canada, but they did not appear there. Now it appears that the force has decided that it is not willing to waive the exempt status of the Standing Orders. I, then, wrote to the designated instruments officer there, the deputy commissioner, and said that irrespective of whether they are making them public or not by publication in the *Gazette*, would they please make a set available to the committee for scrutiny. I received, in reply, a letter from Superintendent Boivin of April 8, 1980, which laid down very stringent conditions to attend the making available of the Standing Orders to the committee. They did not appear to me to be conditions which were acceptable and so I simply deferred the matter to bring it before the committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What sort of security storage is he referring to?

Mr. Eglington: I really do not know, Mr. Robinson, except that certainly in the offices that I now occupy there is no security storage of any kind whatever and the offices themselves are insecure. What I thought to be involved was the attempt by the force to lay down conditions on the making available to the committee of documents which had been referred under Section 26 of the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have they told you why they have to be held in security storage and why they cannot be made public?

Mr. Eglington: No, but they were originally going to make them public by publishing in the *Gazette* and now they have changed their mind. It could be that within the force they are in a book that contains other secure material, but there is no reason why the force cannot send us the Standing Orders themselves.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I must say I object as well, Mr. Joint Chairman, to the tone of the letter, which is:

[*Translation*]
1200, promenade Alta Vista
Ottawa (Ontario).
K1A 0R2

Le coprésident (sénateur Godfrey): Où en sommes-nous?

M. Eglington: Monsieur le président, c'est une question virtuellement en souffrance depuis les débuts de ce Comité. Les règlements généraux du Commissaire de la Gendarmerie royale sont à la fois des textes réglementaires et des règlements. Lorsque les textes réglementaires ont été rédigés pour la première fois, ces règlements ont été exemptés de publication. Le Comité a manifesté sa désapprobation. Le Commissaire de l'époque a alors reconnu qu'ils devraient être rendus public et publiés, mais apparemment on a considéré qu'ils étaient plutôt mal rédigés et qu'il fallait en faire une nouvelle rédaction avant de les publier. Au cours des années, nous n'avons cessé de demander quand ces règlements seraient prêts afin qu'on puisse les publier. A un certain moment, nous avons même cru qu'ils seraient prêts à temps pour paraître dans le dernier index des Règlements du Canada, mais ils n'y ont pas paru. Il semble maintenant que la Gendarmerie royale aurait décidé de ne pas renoncer au statut d'exemption conféré à ces règlements généraux. J'ai alors écrit au responsable des textes réglementaires, le sous-commissaire, et lui ai demandé qu'ils soient rendus publics ou non par publication dans *La Gazette*, de bien vouloir mettre un exemplaire de ces règlements à la disposition du Comité pour fins d'examen. J'ai reçu en réponse une lettre du surintendant Boivin, datée du 8 avril 1980, qui impose des conditions draconniennes pour que ces règlements généraux soient mis à la disposition du Comité. Ces conditions ne m'ayant pas semblé être acceptables, j'ai simplement décidé de ne pas donner suite avant de consulter le comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Qu'entend-il par lieu sûr?

M. Eglington: Je n'en sais rien, monsieur Robinson, si ce n'est que les bureaux que j'occupe maintenant n'ont certainement pas de lieu sûr et ne sont d'ailleurs pas sûrs eux-mêmes. Je crois que la Gendarmerie royale essaie d'imposer les conditions permettant de mettre certains documents à la disposition du Comité, conditions stipulées à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous ont-ils dit pourquoi il fallait les garder en lieu sûr et pourquoi ils ne pouvaient être rendus publics?

M. Eglington: Non, et de plus, à l'origine les responsables devaient les rendre publics en les publiant dans *La Gazette* et maintenant ils ont changé d'avis. Il se pourrait qu'ils se trouvent dans un manuel contenant d'autres textes devant être tenus secrets, mais il n'y a aucune raison pour que la Gendarmerie ne puisse nous envoyer ces règlements généraux séparément.

Le coprésident (M. Beatty): Je dois dire, monsieur le coprésident, que je trouve également le ton de cette lettre:

[*Texte*]

> Your Committee must agree that appropriate security storage will be maintained. Your Committee must also understand that Manuals may be audited by RCMP personnel.

It is a rather snippy letter, frankly.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think I take that same exception, frankly. I think they have a duty, probably, and they are trying to point out to the committee that it is a pretty important thing. That is the reason I asked the first question: What sort of security storage were they talking about? I think they should tell us how confidential this material is. Is it secret, or what is it? What is the status of it? We do not know. We have not seen them yet. They said that a set of the administration manuals is available and so on and that there have to be storage provisions. We do not know what they are, and I think they should properly tell us.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Should we then inquire why they cannot be made public?

Mr. Eglington: Or why the Standing Orders cannot be extracted from the manuals.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, or whatever. And, secondly, what they mean by . . . we do not want poor Graham here to be a second Mr. Treu, which I guess would come under the Official Secrets Act . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Should not the letter reiterate the view of the committee—which I think is the view of the Committee—that the Standing Orders they are talking about are, in fact, under the purview of the Statute. I think we should know why. Assuming that that is the case, and if Counsel is satisfied that that is the case, I am prepared to take his advice that we should do that. I think it should be done that way. I think Mr. Robinson's questions are legitimate.

• 1135

Mr. Robinson (Burnaby): I think, however, Mr. Chairman, we should also consider, rather than just carrying on the correspondence with Mr. Boivin, certainly the minister should be aware of this correspondence, because there is a certain degree of political responsibility here, and we should indicate our concern to the minister on the question of this committee's mandate to review the Standing Orders and not deal with Superintendent Boivin on that particular matter.

Mr. Eglington: There is also the point, which I think should be dealt with, that the committee should decide—the previous committee wanted the Standing Orders, which are regulations, made public. The commissioner agreed to that, but asked for a delay till they were redrafted. Now the committee is informed that the force does not want to have the exemption lifted. And I think if letters will be going to the minister, the minister should be informed by the committee . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It sounds to me as if the letter should go to the minister signed by the Joint Chairmen.

Mr. Robinson (Burnaby): I would suggest there is no reason for changing the position taken by the earlier committee that

[*Traduction*]

> Votre Comité doit consentir à garder ces derniers en lieu sûr et reconnaître également que les manuels peuvent être vérifiés par le personnel de la GRC.

Franchement je trouve ces termes autoritaires.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Franchement, moi, je ne suis pas de cet avis. Ils estiment sans doute avoir une obligation et ils veulent signaler au Comité que c'est très important. C'est pourquoi j'ai posé cette question: qu'entendent-ils par lieu sûr? Ils devraient nous indiquer dans quelle mesure ces documents sont secrets. Sont-ils secrets? Quel est leur statut? Nous ne savons pas. Nous ne les avons pas encore vus. Il dit qu'on peut mettre à notre disposition une série de guides administratifs mais qu'il faut les garder en lieu sûr. Nous ne savons pas ce qu'ils sont et on devrait nous le dire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Devrions-nous alors demander pourquoi ils ne peuvent être rendus publics?

M. Eglington: Ou pourquoi les règlements généraux ne peuvent être extraits de ces manuels?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Et, deuxièmement, ce qu'ils entendent par . . . nous ne voulons pas que notre cher Graham devienne un deuxième M. Treu, ce qui relèverait de la Loi sur les secrets officiels . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): La lettre ne devrait-elle pas leur rappeler que selon le Comité, je crois pouvoir le dire, ces règlements généraux font en fait partie de la loi. Nous devrions savoir pourquoi. En supposant que cela soit le cas, et si notre conseiller est convaincu qu'il en est bien ainsi, je suis prêt à suivre son avis. Nous devrions procéder ainsi. Les questions de M. Robinson sont légitimes.

M. Robinson (Burnaby): Toutefois, monsieur le président, je crois qu'au lieu de poursuivre la correspondance avec M. Boivin, nous devrions envisager de mettre le ministre au courant, car il y a ici un certain degré de responsabilité politique, et nous devrions lui expliquer le problème que l'étude de ces règlements généraux nous pose dans le cadre de notre mandat, problème devant être réglé à son niveau et non pas à celui du surintendant Boivin.

M. Eglington: Et il y a aussi la question de la publication de ces règlements généraux qui sont des règlements, demandés par le Comité précédent. Le commissaire avait donné son accord mais avait demandé d'attendre qu'il soit rédigé de nouveau. La Gendarmerie royale nous dit maintenant qu'elle veut appliquer l'exemption que lui confère la loi. Si des lettres doivent être envoyées au ministre, le Comité devrait l'informer . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il me semble que cette lettre au ministre devrait être signée par les coprésidents.

M. Robinson (Burnaby): Il n'y a aucune raison de changer la position adoptée par le précédent Comité. En raison de

[*Text*]

in view of the importance of these Standing Orders we should reiterate our position that they should in fact be published.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I note from your letter of April 10, 1980, Mr. Eglington, that you anticipated being in touch in early May. Did you in fact have any contact with them in May?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson. I wrote that because I thought the committee would meet much earlier than it has.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, then, I would hope also in this exchange they will advise us why they have changed their mind and now feel the commissioners Standing Orders are exempt from registration or publication.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): And further, what their reason is for feeling they should be insisting upon the security standards they are demanding.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is no explanation to the Committee at all. I think it is rather peremptory. I agree with you—certainly, without any explanation to say they are not going to make it public and it has . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Do we know what these administration manuals are and how the administration manuals differ from the Standing Orders?

Mr. Eglington: Well, no, Mr. Robinson, but if they are like other such manuals in the civil service or government bodies, they will probably consist of the standing order and then some exposition of it and instructions on its application.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, is it agreed, then, we write to the minister and Graham drafts a letter?

Some hon. Members: Agreed.

February 2, 1979

The Deputy Commissioner, Administration,
Royal Canadian Mounted Police,
Headquarters Division
Ottawa, Ontario.
K1A 0R2

Re: SOR/78-557, R.C.M.P. Regulations, amendment

Dear Deputy Commissioner Beiersdorfer:

The above amendment was considered by the Committee at its meeting yesterday.

It was observed that the amendment revoked the various sections in the Regulations governing annual, compassionate, special, sick and retirement leave, and the entitlements to them. The amendment also delegated to the Commissioner, with the approval of the Honourable the Treasury Board, the power to prescribe leave limits for members of the Force. It was also noted that pursuant to section 21(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act the Governor in Council formerly made regulations governing leave entitlement but that by this amendment the Governor in Council purported to

[*Translation*]

l'importance de ces règlements généraux, nous devrions confirmer la nécessité de les publier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur Eglington, je vois dans votre lettre du 10 avril 1980 que vous comptiez les relancer début mai. Les avez-vous contactés en mai?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson. J'avais écrit cela car je pensais que le Comité se réunirait beaucoup plus tôt qu'il ne l'a fait.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans ce cas, j'espère également qu'au cours de cet échange de correspondance ils nous diront pourquoi ils ont changé d'avis et estiment maintenant que les règlements généraux du commissaire sont exemptés d'enregistrement ou de publication.

Le coprésident (M. Beatty): Et de plus, pourquoi ils estiment devoir insister sur ces mesures de sécurité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ne nous donnent aucune explication. Je trouve cela assez péremptoire. Je suis d'accord avec vous . . . dire sans explication qu'ils ne les rendront pas publics . . .

M. Robinson (Burnaby): Savons-nous ce que sont ces guides administratifs et en quoi ils different des règlements généraux?

M. Eglington: Non, Monsieur Robinson, mais s'ils sont similaires à d'autres guides de la Fonction publique ou des corps gouvernementaux, ils doivent problablement contenir des règlements généraux accompagnés de leur explication et de la manière de les appliquer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous sommes donc d'accord, nous écrivons au ministre et Graham rédige la lettre?

Des voix: D'accord.

Le 2 février 1979

Monsieur le sous-commissaire, Administration,
Gendarmerie Royale du Canada,
Quartier général,
Ottawa (Ontario).
K1A 0R2

Sujet: DORS/78-557, Modification du Règlement de la G.R.C.

Monsieur,

Le comité a examiné la modification susmentionnée à sa réunion d'hier.

Il a été noté que cette modification rendait caducs les articles du Règlement relatifs aux congés annuels, aux congés pour convenance personnelle, pour maladie ou départ en retraite, ainsi que les droits définis par ces articles. L'amendement délègue d'autre part au commissaire, sous réserve de l'approbation du Conseil du trésor, le pouvoir de fixer les limites des congés des membres de la Gendarmerie. Il a également été noté que le paragraphe 21(1) de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada prévoyait que le gouverneur en conseil soit à l'origine chargé de la réglementation des

[*Texte*]

sub-delegate this power to the Commissioner. There did not appear to be anything in section 21(1), or elsewhere in the Act, to indicate that the Governor in Council has the power to sub-delegate his law-making power to the Commissioner or to anyone else. Indeed, the Act would seem to be quite inconsistent with any such power, since section 21(2) gives to the Commissioner his own independent delegated rule-making power to issue standing orders "for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force".

If the Commissioner does not have power to govern leave entitlement by standing order, the Committee can not, as at present advised, see how that power can be sub-delegated to him by the Governor in Council. However, this appears to be so blatant a case of sub-delegation that the Committee appreciates that there must be some clear explanation of it.

It was not lost upon the Committee that, if leave entitlements are set by Governor in Council's regulation (or by standing order when the long-promised revocation of their exempt status under the Statutory Instruments Regulations takes place), they will be set by a statutory instrument and regulation and will be subject to publication and review. If, however, they are set under the sub-delegated power now purportedly given, they will be contained in a Commissioner's order, which may or may not be regarded by the Crown as being a statutory instrument and will not be required to be published.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

November 14, 1979

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and the House
of Commons,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-557, R.C.M.P. Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your correspondence of 79-02-02, a copy of which is attached, and regret to advise that your enquiry has raised several related matters concerning delegated authorities which has caused extensive research to be undertaken. We will advise further in due course as to the status of R.C.M.P. Regulation 127 (now 56) when our review is completed.

Yours truly,

C. J. Reid, C/Supt.
Deputy Director
Organization & Personnel

[*Traduction*]

congés mais que par effet de l'amendement susnommé le gouverneur en conseil tendait à déléguer ce pouvoir au commissaire. Il ne semble pas qu'aucune disposition du paragraphe 21(1) ni que par ailleurs la loi, prévoie la possibilité pour le gouverneur en conseil de déléguer son pouvoir réglementaire au commissaire ou à quiconque. Bien plus, la loi semblerait tout à fait illogique si elle disposait ainsi, puisque l'article 21(2) fait du commissaire une autorité indépendante capable d'édicter de son propre chef des ordres permanents: «pour l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie».

Si le commissaire n'a aucun pouvoir de réglementer l'octroi des congés par ordre permanent, le comité a conclu que rien ne prévoyait que ce pouvoir puisse lui être délégué par le gouverneur en conseil. Toutefois, il semble qu'il s'agisse ici d'un tel conflit d'interprétation en matière de délégation de pouvoir, que le comité pense qu'il existe une explication.

Il n'a pas échappé au comité que, si l'octroi des congés est fixé par le gouverneur en conseil (ou par ordre permanent lorsque sera décidée la révocation, promise depuis longtemps, du statut d'exemption conformément à la législation sur les textes statutaires), il le sera par voie réglementaire, ce qui implique publication et examen. Si, par contre, les droits aux congés sont fixés dans le cadre de cette délégation de pouvoirs, ils feront l'objet d'un ordre du commissaire, qu'il appartiendra ensuite à la Couronne de déclarer comme texte réglementaire ou non nécessitant, ou non, publication.

Veuillez croire, Monsieur, à mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 14 novembre 1979

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
a/s Le Sénat,
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: DORS/78-557, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada,—modification.

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 2 février 1979, dont vous trouverez copie ci-jointe. Je suis désolé de vous dire que votre demande a soulevé plusieurs questions portant sur la délégation de pouvoirs qui nécessitent une recherche poussée. Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous vous ferons part du statut du règlement nº 127 (maintenant 56) de la Gendarmerie royale du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

C. J. Reid, surintendant principal
Sous-directeur
Organisation et personnel

[*Text*]

February 6, 1980

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and the
House of Commons,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-557, R.C.M.P.—Regulations; Amendment

Dear Mr. Eglington:

Further to our letter of 79-11-14 I wish to inform you of the action taken in respect of your letter dated 79-02-02.

It appears you have raised a fundamental issue respecting the powers granted to the Governor in Council under Section 21(1) of the RCMP Act and the powers granted to the Commissioner under Section 21(2) of the said Act. Both Sections purport to grant the power to make regulations and rules to be known as standing orders, respectively, "for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force."

Prior to the amendment in question, namely, SOR/78/557, the Governor in Council, by regulations, set limits of leave for members of the Force. This appears to have been a proper and legal regulation made under Section 21(1) of the RCMP Act. Under these circumstances, the Commissioner is precluded from setting leave limits because such is already covered by regulations.

According to your interpretation of the authority bestowed under SOR/78-557, the Governor in Council delegated to the Commissioner, with the approval of the Treasury Board, the power to prescribe leave limits of the Forces.

We have referred your concerns to the Treasury Board Secretariat and have enclosed our enquiry dated 79-11-30 and their reply dated 80-01-09. Clearly, it is the opinions of Treasury Board Secretariat legal services and Mr. A. S. Ross, Privy Council Section of Department of Justice, that Regulation 56 does not constitute sub delegation. The Commissioner, by virtue of Section 21(2), has the authority to determine limits of leave. The new regulation, in essence, specifies that the Commissioner may make standing orders, subject to the approval of the Treasury Board. In other words, the Commissioner may exercise his powers under Section 21(2) of the Act, but with a restriction imposed by Regulation i.e.) that Treasury Board approval must be obtained.

It appears we have two conflicting legal opinions in respect of interpretation of the current Regulation 56. It would also seem that it is beyond the scope of our responsibility to take further action in resolving this matter. The original intent, according to law, of the parallel authorities under Section 21(1) and 21(2) of the RCMP Act must be addressed.

[*Translation*]

Le 6 février 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller auprès du Comité mixte
permanent du Sénat et de la Chambre
des communes,
a/s Le Sénat,
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Référence: DORS/78-557, Règlement de la G.R.C.—Modification

Monsieur,

J'ai le plaisir de vous informer, en complément de notre lettre du 14-11-79, des démarches entreprises à la suite de votre lettre du 2-02-79.

Vous avez soulevé un point d'importance primordiale concernant les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par le paragraphe 21(1) de la Loi sur la G.R.C. et les pouvoirs du commissaire prévus par le paragraphe 21(2) de ladite loi. Ces deux paragraphes prévoient le pouvoir d'édicter des règlements appelés ordres permanents, relativement à: «l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie».

Avant l'entrée en vigueur de la modification en question, c'est-à-dire le DORS/78-557, il appartenait au gouverneur en conseil de décider par règlement des limites à donner aux congés des membres de la Gendarmerie, cela conformément au paragraphe 21(1) de la Loi sur la GRC. Aux termes de cette loi, le commissaire n'a pas à fixer les limites des congés puisqu'un règlement y pourvoit déjà.

Votre interprétation du DORS/78-557, donne autorité au gouverneur en conseil pour déléguer ses pouvoirs au commissaire, sous réserve de l'approbation du Conseil du trésor.

Nous avons fait part de votre point de vue au Secrétariat du Conseil du trésor, et joignons ici notre lettre du 30-11-79 ainsi que sa réponse datée du 9-01-80. Les services juridiques du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que M. A. S. Ross de la section du Conseil privé au ministère de la Justice, concluent nettement que l'article 56 du règlement ne prévoit aucune délégation de pouvoir. Aux termes du paragraphe 21(2), le commissaire a le droit de fixer les limites des congés. La nouvelle réglementation précise essentiellement que le commissaire peut édicter des ordres permanents qui devront être soumis au Conseil du trésor pour approbation. En d'autres termes, le commissaire peut exercer les pouvoirs prévus pour lui par le paragraphe 21(2) de la loi, sous réserve—et c'est la restriction apportée par la nouvelle réglementation—que le Conseil du trésor donne son accord.

Il apparaît donc que nous sommes confrontés à deux interprétations de l'article 56 actuel du règlement. Nous pensons par ailleurs qu'il n'est pas de notre compétence d'intervenir plus avant dans ce conflit, mais qu'il convient d'examiner quelle était l'intention du législateur en établissant des compétences parallèles aux termes des paragraphes 21(1) et 21(2) de la Loi sur la GRC.

[*Texte*]

Following your consideration of the enclosed material I would be pleased to supply any further information you deem necessary. In retrospect, it does seem strange that the Governor in Council, while he does not have the power to sub delegate authority to the Treasury Board, has, in fact, done so by way of Regulation in placing a restriction on the Commissioner e.g.) you may prescribe limits of leave with the approval of the Treasury Board.

You will appreciate that I would like to see this matter resolved as quickly as possible and await your response.

D. J. Beiersdorfer,
D/Commissioner

January 9, 1980

A/Commissioner D. J. Wright,
Director, Organization and Personnel,
Royal Canadian Mounted Police,
Ottawa, Ontario.
K1A OR2

This refers to your letter of November 30, 1979 and our letter of December 21, 1979 concerning the delegation of leave entitlement to the RCMP by the Governor in Council.

Dear A/Commissioner Wright:

As noted in our previous letter, we asked our Legal Services to review the legal implications involved in this Order in Council. We have now been advised that, in their view, Regulation 56 as it now stands does not constitute sub-delegation because the Regulation only reflects a power which the Commissioner already has, i.e., to determine limits of leave. Following on from this, the Commissioner may make Standing Orders as necessary which govern specific limits of leave, subject of course to the approval of the Treasury Board. This opinion also coincides with that expressed by Mr. A. S. Ross, Privy Council Section of the Department of Justice, in his letter of April 17, 1979.

In view of the above, we are of the view that no further action is required to alter the wording of the existing Regulation.

Yours sincerely,

J. W. Quinn
Assistant Secretary
General Personnel Management
Division

[*Traduction*]

Je me tiens à votre disposition pour toute information supplémentaire concernant les documents ci-joints. J'aimerais toutefois ajouter qu'il semble étrange que le gouverneur en conseil, qui n'a aucun pouvoir de délégation à l'endroit du Conseil du trésor, n'en n'est pas moins, dans les faits, prévalu en limitant par voie de règlement les pouvoirs du commissaire, rendant ce dernier tributaire de l'approbation du Conseil du trésor.

Je pense que vous comprendrez à quel point j'aimerais qu'une solution soit apportée rapidement à ce dilemme. Dans l'espoir de vous lire très bientôt je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La commissaire
D. J. Beiersdorfer

Le 9 janvier 1980

A/Commissaire D. J. Wright,
Directeur, Organisation et personnel,
Gendarmerie Royale canadienne,
Ottawa (Ontario).
K1A OR2

Je fais suite à votre lettre du 30 novembre 1979 ainsi qu'à la nôtre du 21 décembre 1979 relatives à la délégation des pouvoirs du gouverneur en conseil en matière d'octroi de congés à la GRC.

Monsieur,

Comme nous vous le faisions déjà savoir dans notre lettre précédente, nous avons prié nos services d'examiner les effets juridiques de ce décret en conseil. Les experts sont arrivés à la conclusion que l'article 56 du règlement ne prévoit aucun cas de délégation de pouvoir, étant donné que le règlement répond à un pouvoir dont le commissaire est déjà investi, soit celui de fixer la durée des congés. Il en résulte que le commissaire peut, si nécessaire, édicter des consignes fixant la durée des congés, sous réserve, bien sûr, de l'approbation ultérieure du Conseil du trésor. Ces conclusions rejoignent celles que M. A. S. Ross de la section du Conseil privé auprès du ministère de la Justice, a formulées dans sa lettre du 17 avril 1979.

Nous ne pensons donc pas, après examen de la question, que le libellé du règlement en vigueur doit être modifié.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire adjoint
Division de la gestion générale
du personnel
J. W. Quinn

[*Text*]

November 30, 1979

Mr. J. W. Quinn
Assistant Secretary
General Personnel Management Division
Treasury Board Secretariat
Place Bell Canada
Ottawa, Ontario.
K1A OR5

Re: R.C.M.P. Regulation 127 (now 56)

Dear Sir:

I refer to Order-in-Council P.C. 1978-2134 dated June 29, 1978 revoking R.C.M.P. Regulations 127 to 131 and substituting therefore a new R.C.M.P. Regulations 127 (now 56) relating to leave entitlement for members of the R.C.M. Police. I attach copies for your ready reference.

Reference is also made to correspondence from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other statutory instruments dated 79.02.02, a copy of which is also attached.

Essentially the issue as seen relates to the appropriateness or otherwise of the Governor in Council's delegation of authority to establish leave entitlements for members of the Force. If, as suggested by Mr. Eglington, the sub-delegation is not appropriate it would mean that our leave entitlement would again have to be set out in appropriate R.C.M.P. Regulations. This, of course would not appear to be a problem.

I would appreciate your comment on the issue raised together with advice as to what corrective action, if any, need be taken.

Should there be need for further information, C/Supt. C. REID, Deputy Director, Organization & Personnel at 993-0551, will be our contact person.

D. J. Wright,
A/Commissioner
Director, Organization & Personnel

February 29, 1980

The Deputy Commissioner, Administration,
Royal Canadian Mounted Police,
Headquarters,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/78-557, R.C.M.P. Regulations, amendment
Your file: G485-2

Dear Deputy Commissioner Beiersdorfer:

Thank you for your frank letter of 6th instant and for the enclosures.

I hesitate to disagree with the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office and with the Assistant Secretary, General Personnel Management at the Honourable the Treasury

[*Translation*]

Le 30 novembre 1979

Monsieur J. W. Quinn
Secrétaire adjoint
Division de la gestion générale
du personnel
Secrétariat du conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario).
K1A 0R5

Référence: Article 127 (à présent 56) du règlement de la Gendarmerie royale du Canada

Cher monsieur,

Je me réfère au décret du conseil C.P. 1978-2134 du 29 juin 1980, abrogeant les articles 127 à 131 du règlement de la GRC et les remplaçant par un nouvel article 127 du règlement (à présent 56), relatif à l'octroi des congés aux membres de la GRC. Vous voudrez bien trouver ci-joint les copies de ces documents.

Je me réfère également au courrier du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires, daté du 02/02/1979 et dont je joins également copie.

Pour l'essentiel, le point soulevé concerne la possibilité, ou non, pour le gouverneur en conseil de déléguer son autorité pour toute question concernant les congés des membres de la GRC. Si, selon les conclusions de M. Eglington, cette délégation de pouvoir n'est pas juridiquement fondée, l'octroi de nos congés devrait alors être prévu dans le règlement de la GRC. A cela rien ne semble devoir faire obstacle.

J'aimerais connaître votre avis, et vos suggestions quant aux mesures correctives eventuelles à prendre.

Je suggère que pour toute suite à donner à cette affaire nous nous adressions l'un et l'autre à C. REID, directeur adjoint, organisation et personnel, téléphone: 993-0551.

D. J. Wright
A/Commissaire
Directeur, Organisation et Personnel

Le 29 février 1980

Monsieur le sous-commissaire, Administration,
Gendarmerie Royale canadienne
Quartier général
Ottawa (Ontario).

Référence: DORS/78-557, Règlement de la GRC, modification
Votre dossier G 485-2

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 6 courant ainsi que des pièces qui y étaient jointes.

Tout en ayant quelques scrupules à émettre un avis différent de celui du premier conseiller juridique auprès du Conseil privé et de celui du Secrétaire adjoint de la Gestion générale

[*Texte*]

Board, yet I find the position they take rather odd. My understanding of the position is as follows:

1. The Governor in Council as subordinate or delegate of Parliament could make the rules governing leave entitlements by making regulations under section 21(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act. This was in fact the situation which obtained before 30th June 1978.

2. In the absence of any regulations of the Governor in Council governing leave, the Commissioner could make Standing Orders governing leave entitlement under section 21(2) of the Act.

3. Only Parliament can delegate to the Commissioner the power to make Standing Orders or any other type of subordinate law governing leave entitlement.

4. The Governor in Council can not delegate his subordinate law-making power conferred on him under section 21(1) of the Act to the Commissioner, the Honourable the Treasury Board or any one else.

5. The Governor in Council may make regulations under section 21(1) which hedge about the Commissioner's power to make Standing Orders governing leave, e.g. by setting a maximum period beyond which leave entitlement cannot extend.

6. A regulation which merely states something which already exists is otiose and should be revoked.

7. Section 127 of the Regulations does more than state the power Parliament has already given to the Commissioner. It purports *to give* him power: "The Commissioner may by order . . ." and subjects his order making functions to the approval of the Treasury Board.

8. Section 127 does not even use the wording of section 21(2) of the Act and does not speak of "rules" or "Standing Orders". In fact it is careful to use one of the standard phrases for the conferring of power to make subordinate law.

9. The Governor in Council can not under section 21(1) fetter his regulation making function by making it subject to approval of the Treasury Board. Nor can the Governor in Council sub-delegate his powers to the Treasury Board even under the guise of an administrative discretion. Similarly, the Governor in Council can not fetter the Commissioner's power to make Standing Orders except by making a regulation himself. Even if section 127 were to be construed or redrafted to read: "The Standing Orders of the Commissioner prescribing limits of leave for members are subject to the approval of the Treasury Board", it would still be *ultra vires* for what the Commissioner would be subject to in making his rules would be, not the regulations of the Governor in Council, but the approval of the Treasury Board.

[*Traduction*]

du personnel auprès du Conseil du trésor, je suis étonné par leur position. Celle-ci, si j'ai bien compris, s'établit comme suit:

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 21 de la Loi sur la Gendarmerie royale canadienne, le gouverneur en conseil en tant que délégué du Parlement, est habilité à édicter des règlements relatifs aux congés. Voilà comme se présentaient les choses jusqu'au 30 juin 1978.

2. Conformément au paragraphe 21(2) de la Loi, le Commissaire peut édicter des consignes réglementant les congés, dans les cas où le gouverneur en conseil s'en est abstenu.

3. Le Parlement est seul en mesure de déléguer au Commissaire le pouvoir d'édicter des consignes ou tout autre type de disposition réglementaire fixant les conditions dans lesquelles les congés peuvent être pris.

4. Le gouverneur en conseil ne peut déléguer au Commissaire ni au Conseil du trésor, ni à aucune autre instance, le pouvoir de réglementation que lui confère le paragraphe 21(1) de la loi.

5. Le gouverneur en conseil peut prendre des dispositions réglementaires conformément au paragraphe 21(1), précisant les conditions dans lesquelles le Commissaire peut exercer son pouvoir réglementaire, par exemple en fixant la durée maximale des congés.

6. Tout règlement qui n'apporte aucune précision supplémentaire est sans objet et devrait être abrogé.

7. L'article 127 du Règlement fait plus que d'exposer les pouvoirs déjà délégués au Commissaire par le Parlement. Cet article en fait *l'investit* d'un pouvoir réglementaire: «Le Commissaire peut, par ordonnance, . . .», en soumettant toutefois l'exercice de ce pouvoir à l'approbation du Conseil du trésor.

8. L'article 127 n'utilise même pas le libellé de l'article 21(2) de la Loi, et ne mentionne ni «règles» ni «ordres permanents», alors qu'il reprend soigneusement les phrases clés délimitant la délégation de pouvoirs réglementaires.

9. Le paragraphe 21(2) ne prévoit pas que le gouverneur en conseil puisse restreindre ses pouvoirs réglementaires en les assujettissant à l'approbation du Conseil du trésor. Le gouverneur en conseil ne peut d'autre part déléguer ses pouvoirs au Conseil du trésor même en faisant usage d'un artifice de procédure administrative discrétionnaire. De même, le gouverneur en conseil ne peut limiter le pouvoir réglementaire du Commissaire en matière d'ordre permanent, sauf à édicter lui-même un règlement. Même si l'on devait interpréter ou rédiger l'article 127 comme suit: «Les ordres permanents du Commissaire fixant les limites des congés des membres doivent être soumis au Conseil du trésor pour approbation», il serait en contradiction avec la Loi, puisque le Commissaire relèverait dans l'exercice de ces pouvoirs réglementaires non pas du gouverneur en conseil et de ses règlements, mais du Conseil du trésor pour approbation.

[*Text*]

I must agree with you that this whole business seems strange. It is disquieting from the Committee's standpoint not only from the point of validity but also because the order issued under section 127 would be a statutory instrument that may not be regarded as being a regulation within the meaning of section 2(1) of the Statutory Instruments Act. As such, it would not need to be published and the law would be hidden.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

April 11, 1980

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and the
House of Commons,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-557, R.C.M.P.—Regulations; Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to our telephone conversation of even date and wish to formally advise that the matter of R.C.M.P. Regulaton 56 (formerly 127) was again referred to Treasury Board together with your correspondence of 80/02/29. In discussion with a Treasury Board Secretariat representative, I was advised that the interpretations as given by Mr. Ross, Privy Council Office, and Mr. Weston of the Justice Department are satisfactory to the Board. I might add that I suggested a meeting of all parties concerned might be of particular benefit in resolving the differing opinions expressed relevant to the issue under discussion. Such a meeting was not objected to and Treasury Board Secretariat would participate if one is called.

It is my view that if a meeting is necessary to resolve the issue at hand, it be called by either your office or Treasury Board Secretariat. Because of our vested interest we would of course wish to be represented. May I have the benefit of your views please respecting the furtherance or otherwise of the referred subject matter. I am sending a copy of this correspondence to Treasury Board Secretariat for their information.

Yours truly,

C. J. Reid, C/Supt.
Deputy Director
Organization & Personnel

Mr. Robinson (Burnaby): As well as to Mr. Boivin.

[*Translation*]

Je suis entièrement d'accord avec vous pour penser qu'il y a là matière à étonnement, et pour le Comité l'affaire est même préoccupante, en effet, puisque non seulement se pose la question de la validité juridique, mais aussi du statut d'une ordonnance (article 127) qui, aux termes du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires n'aurait pas force de règlement, ne nécessiterait aucune publication officielle et occulterait la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 11 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: Dors/78-557, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à notre entretien téléphonique de ce jour. Je désire vous informer officiellement que le cas de l'article 56 (antérieurement 127) du Règlement de la G.R.C. a été de nouveau soumis au Conseil du trésor, accompagné de votre pièce de correspondance en date du 29 février 1980. Un représentant du Secrétariat du Conseil du trésor m'a informé que les interprétations fournies par M. Ross, du Bureau du Conseil privé, et par M. Weston, du ministère de la Justice, donnaient satisfaction au Conseil du trésor. J'ai par ailleurs donné à entendre qu'il serait peut-être avantageux de réunir toutes les parties intéressées pour faire le bilan des différentes opinions exprimées relativement à la question en rubrique. Nul ne s'est objecté à cette proposition, et le Conseil du trésor participerait à une telle rencontre.

J'estime que toute réunion qu'il y aurait lieu d'organiser pour résoudre la question devrait être convoquée par votre bureau ou par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Étant donné nos intérêts acquis, nous voudrions bien entendu y être représentés. Je vous serais reconnaissant de me faire connaître vos opinions quant aux progrès accomplis en ce domaine. J'adresserai une copie de la présente lettre au Secrétariat du Conseil du trésor pour fins de renseignements.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-directeur
Organisation et personnel
C. J. Reid, Surintendant principal

M. Robinson (Burnaby): Et aussi à M. Boivin.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I do not see any need to write to Boivin. I think we should write to the minister and let him . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next item is the Royal Canadian Mounted Police regulations, amendment, P.C. 1978-2134, SOR/78-557.

Graham.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this matter arose first of all in the Parliament before last, and it concerned a regulation which purported to confer a power on the commissioner of the police to do what he could otherwise do in any event by Standing Order, but to confer it in such a way that he was then subject to whatever restrictions the Treasury Board saw fit to impose. What is involved is a legal point and also the point that if the commissioner does set leave limits in the way envisaged in the amended regulation, the document setting the leave limits will be an internal document, whereas before the leave limits were set out in the regulations.

Since this matter had never been back before the committee since last February and there had been an extensive correspondence on the legal principles involved, I did not feel I should take up the suggestion made that I call a conference to be attended presumably by lawyers from the Treasury Board and the Force, but rather brought the matter back to see whether the committee agreed with the principles set out in my letter of February 29 to the Deputy Commissioner of the Force.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What exactly are the differences of opinion?

Mr. Eglington: The Treasury Board maintains it is lawful for the Governor in Council to delegate the power which Parliament is given under Section 21 of the Police Act to the commissioner, but subject to a discretionary limitation to be exercised by the Treasury Board. And that seems to fly in the face of the statute. The statute gives the Governor in Council power to make regulations and it gives the commissioner power to make standing orders, which are also regulations, which he can exercise to the full extent in the absence of any governing regulation made by the Governor in Council on the same subject matter. What appears to be done is, I suppose, quite logical, but it is the sort of thing that they want to do without Parliament's authority.

• 1140

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, when I went through this, I thought the commissioner had the power under 21.(2). He did not have it under 21.(1) but he had it under 21.2.

Mr. Eglington: But now they would take away the breadth of power which Parliament has given them under 21.(2).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why fetter it?

Mr. Eglington: Fetter it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, fetter it; yes. Pardon me. Because they restrict him on the Treasury Board.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Je ne vois pas la nécessité d'écrire à Boivin. Nous devrions écrire au ministre et le laisser . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant à la modification du règlement de la GRC, CP 1978-2134, DORS 78-557.

M. Graham

M. Eglington: Monsieur le président, cette question a été soulevée pour la première fois au cours de l'avant-dernière législature, et cela concernait un règlement ayant pour objet de conférer au commissaire de police un pouvoir que les règlements généraux lui donnaient déjà, mais sous réserve de contraintes que le Conseil du Trésor jugerait bon de lui imposer. Il s'agit donc d'une question juridique et également du fait que si le commissaire fixe la limite des congés de la manière envisagée dans le règlement modifié, le document fixant les limites des congés sera un document interne, alors qu'auparavant ces limites étaient énoncées dans les règlements.

Étant donné que cette question n'avait jamais été renvoyée au Comité avant février dernier et qu'il y avait eu un échange de correspondance suivie portant sur les principes juridiques invoqués, j'ai estimé ne pas devoir accepter la proposition d'une Conférence à laquelle auraient dû participer des avocats du Conseil du Trésor et de la Gendarmerie Royale, et plutôt d'inscrire la question à l'ordre du jour afin de savoir si vous approuviez les principes énoncés dans ma lettre du 29 février envoyée au sous-commissaire de la GRC.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Où se situe exactement la divergence d'opinion?

M. Eglington: Le Conseil du Trésor maintient que le gouverneur en conseil a légalement le droit de déléguer au commissaire, ce pouvoir conféré au Parlement en vertu de l'article 21 de la Loi sur la police mais sous réserve de l'approbation discrétionnaire du Conseil du Trésor. C'est faire peu de cas de la loi. La loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements et au commissaire, le pouvoir d'émettre des décrets en l'absence de règlements émanant du gouverneur en conseil sur un sujet donné. Cela semble une décision tout à fait logique, mais ce devrait être fait sans la sanction du Parlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai cru comprendre à la lecture de ce document que le commissaire détenait ce pouvoir aux termes de l'alinéa 2 et non pas de l'alinéa 1 de l'article 21.

M. Eglington: Oui, mais maintenant ils voudraient bien restreindre le pouvoir que leur avait délégué le Parlement aux termes de l'alinéa 2.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi le restreindre?

M. Eglington: J'ai bien dit le restreindre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah oui, excusez-moi. Parce qu'il doit s'adresser au Conseil du Trésor.

[*Text*]

Mr. Eglington: Now if they want to do that . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But if that is ultra vires, then the commissioner has the full power. That is under 21.(2).

Mr. Eglington: But then the regulation that was made is ultra vires.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Eglington: There was also the point that I tend to be rather leery of getting involved in conferences with people. It is all very well to go and talk to somebody to get information or a point of view, but to get involved in a formal conference as some sort of plenipotentiary or delegate of the committee is a different matter all together. I think if there is a dispute about the legality of it, then the gentlemen from the Treasury Board should come before the Committee and put their point of view. I do not think I am letting anything out of the bag by saying that the force tends to agree with the point of view that I have taken and they are caught right in the middle.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But Mr. Ross of the Privy Council office and Mr. Weston from the Justice department seem to agree with the board.

Mr. Eglington: Mr. Ross is no longer with the Privy Council office. I have no idea who Mr. Weston is but they can come before the committee as well.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, perhaps this would be an appropriate matter to include in our correspondence to the minister responsible for the RCMP, again indicating our concern. It certainly appears to me, in any event, that our Counsel's points are well taken, and that, rather than getting involved in an extensive conference and a quibble about whether this is in fact an appropriate subdelegation or delegation, we should ask the Solicitor General to indicate whether he is prepared to make it explicit that there should be printed regulations governing this particular matter, and ask for his comments on that at the same time as we ask for comments with respect to the previous item on our agenda.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, Mr. Robinson has expressed my view quite adequately.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that agreeable to everybody?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let me just get some clarification on this. If I understand it correctly, the RCMP felt that they were simply caught in the middle and that they were not in a position to resolve this; it was a matter between the Treasury Board and the committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Their minister can talk with his colleague and work out some kind of accommodation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So essentially what you are saying, Mr. Robinson, is that we should ask the minister to see if he can fix it up somehow, and if he cannot then we will deal with it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If not, eventually we may have to incorporate it in a report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that agreeable?

[*Translation*]

M. Eglington: Pour ce faire . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais même si cette décision est invalide, le pouvoir du commissaire demeure entier aux termes de l'alinéa 21(2).

M. Eglington: Mais alors les règlements établis sont aussi invalides.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet.

M. Eglington: Par ailleurs, j'hésite à tenir des entretiens de ce genre. C'est une chose de s'adresser à quelqu'un pour obtenir des renseignements ou une opinion, mais c'est tout autre chose de tenir un entretien officiel en tant que délégué du Comité. S'il existe certains doutes quant à la légalité de cette décision, je crois que les représentants du Conseil du Trésor devraient venir communiquer leur point de vue au Comité. Je ne crois rien révéler en disant que la Gendarmerie abonde dans mon sens et qu'elle se trouve prise entre deux feux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourtant, M. Ross du bureau du Conseil privé et M. Weston du ministère de la Justice semblent être d'accord avec la commission.

M. Eglington: M. Ross ne fait plus partie du bureau du Conseil privé. J'ignore qui est M. Weston, mais ils peuvent tous deux venir devant le Comité.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, il serait opportun de réitérer nos préoccupations au ministre responsable de la GRC. De toute façon, les arguments invoqués par notre conseiller sont valables. Plutôt que de se lancer dans une controverse au sujet de cette délégation de pouvoirs, nous devrions demander au Solliciteur général s'il est disposé à préciser que cette question devrait être régie par des règlements écrits et lui demander de nous fournir ses observations là-dessus en même temps que celles portant sur le point précédent à l'ordre du jour.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, j'abonde dans le sens de M. Robinson.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous êtes tous d'accord?

Le coprésident (M. Beatty): Il me faudrait des éclaircissements. Si j'ai bien compris, la GRC s'estime prise entre deux feux et incapable de résoudre la question. D'après elle, cela incombe au Conseil du Trésor et au Comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministre responsable peut s'entretenir avec son collègue et arriver à un compromis.

Le coprésident (M. Beatty): Vous proposez donc en substance, monsieur Robinson, que nous demandions au ministre de trancher la question. Si c'est impossible, alors nous nous en occuperons.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sinon, nous devrons peut-être finalement consigner cela dans un rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous d'accord?

[*Texte*]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini. Mr. Eglington.

December 7, 1979

Jean Charron, Esq.,
Assistant Deputy Minister,
Coordination,
Department of Transport,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exception Order, 1979

Dear Mr. Charron:

The above Order is expressed to be made pursuant to section 9.1 (1) of the Motor Vehicle Safety Act.* I am puzzled by some of the Order's provisions.

Section 5 of the Order would seem to be grounded in section 9.2 of the Act. But I can not at a first review see the authority for sections 4 and 7 of the Order. Even if section 7 is *intra vires*, why should the Minister have a discretion whether to terminate or not? Section 6 of the Order is doubtless necessary, but I shall appreciate an explanation of it for transmission to the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

February 12, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons,
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of 7 December 1979 concerning SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979.

It is worth noting that this is the first Exemption Order pursuant to section 9.1 of the Motor Vehicle Safety Act which the Department has prepared and that certain shortcomings are now apparent.

Section 4 of the Order which applies conditions to the exemption is considered necessary to avoid the possibility of vehicles not complying with the European emissions requirements being "dumped" in Canada. Our legal advisors considered such conditions to be permissible at the time the Order was drafted; this opinion has since been reversed. It is now our

[*Traduction*]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini. Monsieur Eglington.

Le 7 décembre 1979

Monsieur Jean Charron
Sous-ministre adjoint,
Coordination
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario).

Objet: DORS/79-785, Décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A.

Monsieur,

Le décret ci-dessus est dit établi en vertu de l'alinéa 9.1 *1)* de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles. Certaines dispositions du décret en question me déroutent.

L'article 5 du décret semble se fonder sur le paragraphe 9.2 de la loi. Je n'arrive cependant pas, après une première étude, à déterminer en vertu de quelle autorité sont promulgués les articles 4 et 7 du décret. En outre, même si l'article 7 est dans les limites des pouvoirs, pourquoi le ministre peut-il mettre fin ou non à la dispense? Il est évident que l'article 6 du décret est nécessaire, mais j'aimerais quand même recevoir une explication du décret pour la transmettre aux membres du Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 12 février 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 7 décembre 1979 concernant le DORS/79-785, décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A.

Veuillez noter qu'il s'agit du premier décret du ministère accordant une dispense en vertu du paragraphe 9.1 de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et que, après sa promulgation, certaines faiblesses y ont été décelées.

Nous considérons comme étant nécessaire l'article 4 du décret portant sur les conditions de la dispense afin de parer à l'éventualité de recevoir des automobiles qui ne satisferaient pas aux normes européennes concernant les gaz d'échappement. Lors de la rédaction du décret, les conseillers juridiques du ministère étaient d'avis que ces dispositions étaient admissi-

[*Text*]

intention to seek amendment of the Motor Vehicle Safety Act to allow conditions to be made in future orders of this nature.

Section 7 of the Order concerning its termination by the Minister for non-compliance was considered appropriate and admissible at the time of its drafting. This opinion has also since been reversed, and such provisions will not be included in future exemptions since it is considered that other sections of the Motor Vehicle Safety Act would adequately govern such a situation.

Regarding Section 6 of the Order which deals with the statement of compliance label requirement; such a clause is necessary to relieve the manufacturer from making a declaration that is obviously false, i.e., "that the vehicle conforms to all applicable federal motor vehicle safety standards in effect on the date of its manufacture" (ref. paragraph 6 (1) (c) of the Motor Vehicle Safety Regulations). Amendments to the Motor Vehicle Safety Regulations are currently being developed which will require the manufacturer to make this declaration for all applicable safety standards, except those for which an exemption has been granted. In addition, an amendment is being developed which will require a label to be affixed on a vehicle exempt from certain safety standards for the purpose of advising a purchaser or user of the vehicle of the fact that the vehicle is exempt from the requirements of certain safety standards. The label would also list the non-complying features of the vehicle.

Although the Order is not now considered to be correct in some respects no revision is to be submitted; however, as has been noted steps are being taken to amend the relevant Act and Regulations to permit improved orders to be drafted in the future.

Yours sincerely,

Jean Charron
Assistant Deputy Minister
Coordination

Mr. Eglington: This is a situation, Mr. Chairman, where an inquiry was addressed during the interminable recesses of the last year or os. The order appeared to be ultra vires, and a letter has come back from the assistant deputy Minister of Transport saying that indeed, the department itself now considers the order to be ultra vires in several of its particulars; they do not intend to revise the order, but they will not do it again in the future. This hardly seems to be satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They say they are going to amend the act.

Mr. Eglington: They hope to amend the act, but they cannot say that the act will be amended.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, they are not going to do anything retroactively. Is not that what it amounts to really?

[*Translation*]

bles; ils ont depuis changé d'avis. Nous avons maintenant l'intention de faire ajouter à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, une disposition autorisant l'énoncé de conditions dans les décrets de même nature.

L'article 7 du décret autorisant le ministre à mettre fin à la dispense en cas de non-conformité était considéré comme étant juste et admissible au moment de la rédaction du décret. Ce point de vue, a également évolué depuis et ces dispositions ne figureront plus dans les dispenses futures, puisqu'il semble que d'autres articles de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles régissent ces cas.

Pour ce qui est de l'article 6 du décret qui porte sur l'affichage de l'énoncé de conformité, cet article est nécessaire pour affranchir le fabricant de l'obligation de faire une fausse déclaration, c'est-à-dire: «une déclaration établissant que le véhicule est conforme à toutes les normes de sécurité fédérales prescrites qui sont en vigueur à la date de sa fabrication» (cf. alinéa 6 1) *c*) du Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles). Nous rédigeons actuellement des modificatifs au règlement sur la sécurité des véhicules automobiles qui obligeront le fabricant à faire cette déclaration à l'égard de toutes les normes de sécurité, sauf celles pour lesquelles une dispense aura été accordée. En outre, nous élaborons un autre modificatif qui obligera l'affichage sur le véhicule d'une étiquette énonçant les dispenses aux normes afin d'avertir l'acheteur ou le conducteur du véhicule que ce dernier n'a pas à satisfaire à toutes les normes de sécurité. Les caractéristiques du véhicule qui ne sont pas conformes aux normes devront également être portées sur l'étiquette.

Nous estimons maintenant que le décret n'est pas irréprochable à tous les égards, mais nous ne présenterons pas de révision; cependant, comme indiqué ci-dessus, nous prenons actuellement les mesures nécessaires pour faire modifier la loi et le règlement correspondants afin de permettre la rédaction de meilleurs décrets dans l'avenir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint
Coordination
Jean Charron

M. Eglington: Monsieur le président, nous avions présenté une demande de renseignements pendant les interminables intersessions de l'année dernière. Le décret semblait invalide et le sous-ministre adjoint des Transports nous a informé que le Ministère lui-même estime maintenant que le décret n'est pas irréprochable à tous les égards. Il dit ne pas avoir l'intention de le réviser, mais qu'il évitera de procéder de même à l'avenir. C'est loin d'être satisfaisant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il dit que la loi sera modifiée.

M. Eglington: C'est ce qu'il espère, mais il ne peut en être sûr.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En fin de compte, il n'a pas l'intention de prendre des mesures rétroactives.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Burnaby): It is not retroactivity. I note with interest that this is the same gentleman we were dealing with on the earlier transport regulations with respect to natural growth. Again, I think what they are saying, in essence, is, "We recognize we are not in compliance with the law but we are not prepared to do anything about it at this point." Surely, if this committee is not prepared to say that that is not acceptable, we really are abrogating our responsibility as a review committee.

• 1145

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think that is quite fair, to read the last paragraph of his letter.

Mr. Robinson (Burnaby): That is what I am reading, Mr. Chairman.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): He says quite clearly:

> . . . as has been noted steps are being taken to amend the relevant act and regulations to permit improved orders to be drafted in future.

Mr. Eglington: But it still leaves an ultra vires order being applied right now, unless they intend to put in their amendment to the act that this regulation is validated retroactively to October 25, 1979.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is Counsel's recommendation, then, is it? That is your recommendation?

Mr. Eglington: If they want to do that, but I suspect that that sort of provision will not appear in the bill if they get a bill and they should simply be told that this particular order ought to be brought into conformity with the act.

Mr. Robinson (Burnaby): Hear, hear!

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I share that view. I doubt very much if they would draft retroactively. I doubt very much if there will be a bill coming forward. I doubt it. It is just because of the load that they have. If that is the case, then I do not see why they should not be asked to comply.

Mr. Kempling: Mr. Eglington—if I may, Mr. Chairman, ask counsel—did this arise because these Lamborghini vehicles came into the country and did not, as I understand it, comply with our provisions under the Motor Vehicle Safety Act? Is that the point? We receive requests periodically for the import of vehicles that will comply before they are put into use on the road. This Lamborghini is a very beautiful vehicle. I wish I had one. Is the object of the revision to allow them to be imported so that they can comply, or must they comply at the time of import?

Mr. Eglington: I think the object, Mr. Kempling, is that they need not comply at all. Perhaps if I show you Section 9.1 of the Act it will make it clear.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, once again, surely there have been sufficient concerns raised that this should be dealt with in the letter which has already been suggested will

[*Traduction*]

M. Robinson (Burnaby): Il ne s'agit pas de la rétroactivité. Il est intéressant de noter que c'est avec ce même fonctionnaire que nous avons eu affaire au sujet d'autres règlements relatifs aux transports. Finalement, ils disent qu'ils admettent avoir enfreint la loi, mais qu'ils ne sont pas disposés à prendre quelque mesure que ce soit pour l'instant. Si le Comité n'est pas disposé à déclarer que c'est inacceptable, il ne peut prétendre assumer ses responsabilités en tant que comité de révision.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne crois pas que ce soit tout à fait juste, à en juger par le dernier paragraphe de la lettre.

M. Robinson (Burnaby): C'est justement cela que je suis en train de lire monsieur le président.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il dit bien clairement:

> . . . cependant, comme indiqué ci-dessus, nous prenons actuellement les mesures nécessaires pour faire modifier la loi et le règlement correspondant afin de permettre la rédaction de meilleurs décrets dans l'avenir.

M. Eglington: Il demeure qu'on applique actuellement un décret invalide, à moins que leur amendement ne stipule que le règlement est rendu valide rétroactivement au 25 octobre 1979.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est donc votre recommandation?

M. Eglington: S'ils veulent procéder ainsi, oui, mais j'imagine que pareille disposition ne figurera pas au projet de loi, s'ils en obtiennent un, et l'on devrait simplement leur dire que ce décret devrait être rendu conforme à la loi.

M. Robinson (Burnaby): Bien dit!

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord avec vous. Je doute fort qu'ils ajoutent une disposition rétroactive et même qu'un projet de loi soit présenté. Leur fardeau de travail est vraiment trop lourd. Si tel est le cas, je ne vois pas pourquoi on ne devrait pas leur demander de se conformer à la loi.

M. Kempling: Monsieur Eglington, si vous me le permettez, monsieur le président, ce décret a-t-il été émis parce qu'on a importé des véhicules Lamborghini qui n'étaient pas conformes aux dispositions de la loi sur la sécurité des véhicules automobiles? Nous recevons périodiquement des demandes en vue de l'importation de véhicules qui seront rendus conformes avant d'être utilisés. La Lamborghini est une très belle voiture, et j'aimerais bien en avoir une. Le but de cette révision est-il d'en autoriser l'importation pour qu'elles puissent être rendues conformes ensuite, ou doivent-elles être conformes au moment de l'importation?

M. Eglington: Je crois qu'on vise plutôt à ce qu'on ne soit pas obligé de la rendre conforme du tout. Ce serait peut-être plus clair si je vous montrais l'article 9.1 de la loi.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, on a certainement exprimé suffisamment de préoccupations pour que

[*Text*]

be going to the Minister of Transport in connection with the other matter.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next order is P.C. 1979-1935, Consolidated Regulations Delivery Regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I was just wondering, Mr. Chairman, should we not print the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, I am sorry. We have letters in that last one. I think we should print the letters of December 7 in SOR/79-785 . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): February 12.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . and Mr. Eglington's reply of February 12.

SOR/79-538

CONSOLIDATED REGULATIONS DELIVERY REGULATIONS

Statutory Instruments Act
P.C. 1979-1935

November 2, 1979

SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations

SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations

Criteria 4 and 15

These two Regulations provide for the distribution of free copies of the Consolidated Regulations of Canada 1978 and the essential companion volume of the 1978 Regulations which were not, when first published in the Gazette, in a format or sequence of section numbers compatible with the 1978 Consolidation.

It will be noticed that free copies of the 1978 volume and free hard cover copies of the Consolidation are to be made available to the holders of sixteen offices (the eleventh of which is misnamed in the English text). Free soft cover copies of the Consolidation and of the 1978 volume are to go to the holders of offices listed in Schedule II and on request (to a person or persons unspecified) to those listed in Schedule III. There is no provision whatever for any copy or copies to be made available for any Committee or Committees of either House or of both Houses established pursuant to section 26 of the Statutory Instruments Act. It is simply incredible, not to say outrageous, that the very body whose function it is to scrutinize the regulations of Canada, the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, should have been slighted and ignored in this way.

Pursuant to item 2 of Schedule III to both Regulations, the joint Clerks, as soon as this Committee was reformed, made requests to the Minister of Justice for soft cover copies, which

[*Translation*]

cette question soit soulevée dans la lettre qu'on a déjà décidé de faire parvenir au ministre des Transports à un autre sujet.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord!

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons au C.P. 1979-1935, Règlement sur la fourniture de la codification des règlements à certaines personnes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, ne devrions-nous pas imprimer . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, excusez-moi. En effet, nous devrions annexer la lettre du 7 décembre relative au DORS/79-785 . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . du 12 février.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . et la réponse de M. Eglington du 12 février.

DORS/79-538

RÈGLEMENT SUR LA FOURNITURE DE LA CODIFICATION DES RÈGLEMENTS À CERTAINES PERSONNES

Loi sur les textes réglementaires
C.P. 1979-1935

Le 2 novembre 1979

DORS/79-538, Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes

DORS/79-613, Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada

Critères 4 et 15

Ces deux règlements prévoient la fourniture, à titre gratuit, de copies de la Codification des règlements du Canada, 1978 et du volume d'accompagnement essentiel des règlements de 1978 qui n'étaient pas, lorsqu'ils ont été publiés pour la première fois dans la Gazette, présentés sous forme ou séquence de numéros de section, compatibles avec la consolidation de 1978.

Il convient toutefois de remarquer que des exemplaires du volume de 1978, ainsi que de la copie à couverture rigide de la codification, seront fournis à titre gratuit aux titulaires de 16 postes dont le onzième est mal désigné dans la version anglaise. Des copies à couverture molle de la codification et du volume de 1978 seront fournies à titre gratuit aux titulaires des postes énumérés à l'annexe II et, sur demande, (à quiconque), en ce qui concerne les postes mentionnés à l'annexe III. Il n'existe aucune disposition quant à la fourniture de copie(s) à un comité de l'une ou des deux chambres, mentionné à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires. Il est tout à fait incroyable et même scandaleux que le Comité chargé d'étudier les règlements du Canada, à savoir le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires ait été à ce point négligé et ignoré.

Conformément à l'article 2 de l'annexe III du règlement, les co-greffiers ont dès que ce comité a été formé de nouveau, demandé au ministre de la Justice des copies à couverture

[*Texte*]

will have to be bound as they would fall to pieces in weeks under daily use.

The office holders mentioned in Schedule I to each Regulation apparently are entitled to keep their free copies when they leave office, since the qualifying phrase "for the use of those persons while holding those offices" is not used in respect of them.

December 6, 1979

The Honourable the Minister of Justice
and Attorney General of Canada,
Justice Building,
Ottawa, Ontario.
K1A 0H8

Re: SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations
SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations

Dear Senator Flynn:

The Committee has considered the above Regulations and the format of the Consolidated Regulations to which they refer. The Committee wishes to know why provision was not made for hard cover copies of the Consolidation and of the Canada Gazette (1978) Special Issue to be delivered without charge to any Committee of the House of Commons, of the Senate, or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The Committee also wishes to know why no recitals of enabling authorities are given for the regulations appearing in the Consolidated Regulations. In this connection, the Committee wishes to be advised whether your Department will agree to publish as an Appendix Volume to the Consolidated Regulations a catalogue setting out the enabling authorities for each instrument reproduced in the Consolidation.

The Committee wishes to take these matters under consideration again on Thursday 13th December at 3:30 p.m. in Room 112-N of the Centre Block of the Parliament Buildings and will be obliged if you will cause your Assistant Deputy Minister (Legislative Programming), H. A. McIntosh, Esq., Q.C., to appear before it at that time.

Yours sincerely,

John M. Godfrey
Joint Chairman
W. Kenneth Robinson
Joint Chairman

[*Traduction*]

molle qui devront être reliées pour résister à l'usage quotidien qu'on en fait.

Les titulaires des postes mentionnés à l'annexe I de chacun des deux règlements sont apparemment autorisés à conserver leur copie gratuite lorsqu'ils quittent leur poste, puisqu'il n'est spécifié nulle part que ces copies sont: «pour l'usage des titulaires aussi longtemps qu'ils occupent leur poste».

Le 6 décembre 1979

L'hon. ministre de la Justice et Procureur
général du Canada
Édifice de la Justice
Ottawa (Ontario).
K1A 0H8

Objet: DORS/79-538, Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes
DORS/79-613, Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada

Monsieur le sénateur,

Le Comité a étudié les Règlements mentionnés ci-dessus ainsi que la question de la forme que devrait revêtir la Codification des règlements auxquels ils se rapportent. Le Comité désire savoir pourquoi il n'a pas été prévu de fournir des exemplaires reliés de la Codification des Règlements ainsi que du numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui pourrait être créé en vue d'étudier les textes réglementaires et de les vérifier.

Le Comité désire également savoir pourquoi on n'a pas spécifié quelles autorités ont été habilitées à adopter le Règlement de la Codification. A cet égard, le Comité désire également savoir si votre ministère consentira à publier en annexe à la Codification des règlements, un catalogue précisant quelles autorités sont habilités à faire passer chaque règlement de la Codification.

Le Comité aimerait étudier de nouveau ces questions le jeudi 13 décembre au cours de la séance qui aura lieu à 15 h 30 à la salle 112-N de l'Édifice central du Parlement et vous saurait gré d'y déléguer votre sous-ministre adjoint (Planification des programmes législatifs), Me. H. A. McIntosh, c.r.

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur, mes salutations distinguées.

Le coprésident
John M. Godfrey
Le coprésident
W. Kenneth Robinson

[*Text*]

December 12, 1979

Senator John M. Godfrey, Q.C.,
Mr. Kenneth Robinson, M.P.,
Joint Chairmen of the
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey and Mr. Robinson:

Thank you for your letter of December 6, 1979 in which you raise three questions regarding the Consolidated Regulations Delivery Regulations and the Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations.

With respect to your first question, I would be pleased to recommend to the Government in Council that hard cover copies of the Consolidated Regulations of Canada be delivered to the Committee. I assume you had in mind one set for each co-chairman but if I am mistaken, please let me know.

As to your second question, namely, why are enabling authorities not cited for the regulations appearing in the Consolidation, I think there has been some misunderstanding. The Consolidated Regulations of Canada was prepared by the Statute Revision Commission pursuant to the *Statute Revision Act* (S of C 1974-75-76, c.20) and this authority is stated at the beginning of each volume. In carrying out its work the Commission has, pursuant to powers granted in the Act, consolidated the original regulations and amendments made by various regulation-making authorities under other Acts, changed the numbering of sections and in some cases the language used so that it would not be proper to state that the regulations as they appear in the Consolidation were being made by those regulation-making authorities. It is for that reason that subsection 13(2) of the Statute Revision Act states that the regulations in the Consolidation shall have effect as law "to all intents as if each such regulation had been made by the appropriate regulation-making authority and all the requirements with respect to the making of that regulation has been complied with".

Your third question asks whether my department will agree to publish as an appendix volume to the Consolidated Regulations a catalogue setting out the enabling authorities for each instrument reproduced in the Consolidation. If the Committee is of opinion that this would be a useful project I should of course be willing to consider it. Such a catalogue would require the commitment of staff and of financial resources of the department that are fully committed at present. Before agreeing to the project, therefore, it would be useful to me if you could give me more details as to the form you see this catalogue taking and the benefits arising from it.

In view of the foregoing answers to your questions, I assume you will not now require the attendance of Mr. McIntosh at your meeting on December 13, 1979, but if you think his

[*Translation*]

Le 12 décembre 1979

Le sénateur John M. Godfrey, c.r.
M. Kenneth Robinson, député
Coprésidents du Comité mixte des
règlements et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre du 6 décembre dernier dans laquelle vous soulevez trois questions relativement au Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements et le Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada.

Au sujet de votre première question, il me fera plaisir de recommander au gouvernement en conseil d'envoyer au comité des exemplaires à couverture rigide de la Codification des règlements. J'ai supposé que vous vouliez un exemplaire pour chaque coprésident, mais si je fais erreur, dites-le moi.

Quant à votre deuxième question, notamment, pourquoi les autorités ne sont pas citées pour le règlement de la Codification, il y a eu, je crois, un malentendu. La Codification des règlements a été rédigée par la Commission de révision des Statuts; aux termes de la Loi sur la révision des lois (S du C 1974-1975-1976, c. 20) et cette autorité est indiquée au début de chaque volume. Dans l'exercice de son mandat, la Commission, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, a codifié le règlement et les amendements originaux, faits par les autorités de réglementation, en vertu d'autres lois; a modifié la numérotation des articles et, dans certains cas, leur libellé, de sorte qu'il ne convient pas de dire que les règlements, dans la Codification, ont été établis par ces autorités. C'est pourquoi le paragraphe 13(2) de la Loi sur la révision des lois indique que les règlements de la Codification auront force de loi «à tous égards; chacun de ces règlements est censé avoir été établi par l'autorité réglementaire compétente et toutes les prescriptions relatives à son établissement sont censées avoir été observées».

Troisièmement, vous demandez si mon ministère consentira à publier en annexe à la Codification des règlements, un catalogue précisant les autorités réglementaires pour chaque règlement de la Codification. Si le Comité estime qu'il serait utile de le faire, j'étudirai volontiers cette possibilité. La rédaction d'un catalogue nécessiterait un personnel et des ressources financières dont nous ne disposons pas actuellement. Avant que je puisse approuver ce projet, vous me seriez d'un grand secours en me donnant plus de renseignements quand à la présentation que devrait avoir ce catalogue et les avantages qui en découleraient.

Compte tenu de ce qui précède, je suppose qu'il n'est plus nécessaire que M. McIntosh participe à votre réunion du 16

[*Texte*]

attendance would be useful, I would ask that you so inform me.

Yours sincerely,

Jacques Flynn

December 28, 1979

The Honourable the Minister of Justice
and Attorney General of Canada,
Justice Building,
Ottawa, Ontario.
K1A 0H8

Re: SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations
SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations

Dear Senator Flynn:

The late Standing Joint Committee considered your letter of 12th instant to its Joint Chairman at its meeting held on the afternoon of 13th instant. In anticipation of the events of the evening of that day I was instructed to convey to you the Committee's response to your letter.

The Committee recognized that there was some misapprehension as to its enquiry as to the reason for the non recital of enabling authorities for the consolidated regulations. The Committee was not concerned with the two matters dealt with by section 13(2) of the Statute Revision Act: regulation making authorities and compliance with requirements for the making of regulations. The Committee was concerned with the absence of any statement as to the statutory or other primary authority for the making of each consolidated regulation, whether originally by the appropriate regulation making authority or now by the declaration of the Governor in Council. That is what led the Committee to request the publication of an appendix volume setting out the enabling authority, or power if you will, for each consolidated regulation.

In dealing with your request for more details as to the form of the catalogue and the benefits arising from it, I am in a somewhat difficult position. The view was strongly expressed at the meeting and endorsed by the Committee that the Committee's request having been made it was not for a Committee of the two Houses of the sovereign Parliament to give explanations to a servant of the Queen but rather to the Houses. However, while I am mindful of the position of the Long Parliament and its individual members in dealing with Charles I, I do not think that I am detracting from the Committee's position or the status of the Houses if I say that the Committee's attitude is the same as that which led it successfully to insist that the enabling authority be cited for each regulation published in the Canada Gazette, Part II. Believing that subordinate legislation is subordinate and that delegates of Parliament have only so much authority as Parliament has delegated to them and not a jot or tittle more, the Committee considers that the general public have a legitimate interest in being told explicitly what authority a delegate of

[*Traduction*]

décembre 1979; toutefois, si vous croyez qu'il vous serait utile, je vous prie de m'en aviser.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jacques Flynn

Le 28 décembre 1979

L'honorable Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada
Édifice de la Justice
Ottawa (Ontario).
K1A OH8

Objet: DORS/79-538, Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes
DORS/79-613, Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada

Monsieur le ministre,

L'ex comité mixte permanent a étudié au cours de la séance de l'après-midi du 13 votre lettre du 12 courant adressée aux coprésidents. En prévision des événements de la soirée de ce même jour, j'ai été prié de vous faire part de la réponse du comité.

Le comité estime que la raison qui l'avait amené à demander pourquoi on n'avait pas précisé quelles autorités avaient été habilitées à adopter les règlements codifiés a été mal interprétée. Ce qui intéresse surtout le comité, ce ne sont pas les deux questions qui font l'objet du paragraphe 13(2) de la Loi sur la révision des lois: l'autorité réglementaire compétente et l'observation des prescriptions relatives à l'établissement d'un règlement, mais plutôt le fait qu'il n'est nulle part fait mention de l'autorité statutaire ou de toute autre autorité habilitée à faire codifier chaque règlement qu'il s'agisse comme c'était à l'origine d'une réglementation compétente ou comme cela se fait à l'heure actuelle, d'une déclaration du gouverneur en conseil. C'est ce qui a incité le comité à demander que l'on publie une annexe précisant quelle autorité a été habilitée, a reçu le pouvoir si vous préférez de faire codifier chaque règlement.

Quant à votre requête visant à obtenir de plus amples renseignements sur la présentation de ce catalogue et des avantages que nous pourrions en tirer, je me trouve dans une situation assez difficile. De l'avis d'un membre du comité, avis d'ailleurs partagé par le reste du groupe, la demande ayant été présentée par le comité, il ne revient pas à un comité bicaméral d'un Parlement souverain de donner des explications à un fonctionnaire de Sa Majesté mais plutôt aux deux Chambres. Toutefois, sans oublier la position adoptée par le Long Parlement et par chacun de ses membres à l'égard de Charles 1er, je ne crois pas aller à l'encontre de la position prise par le Comité ni compromettre celle des Chambres en déclarant que le Comité a conservé l'attitude qui l'avait incité à exiger que l'on précise quelle autorité avait été habilitée à adopter chaque règlement publié dans la Partie II de la Gazette du Canada. Le Comité étant d'avis que la législation déléguée est subordonnée et que les membres du Parlement n'exercent d'autres pouvoirs que ceux qui leur ont été délégués par le Parlement, ni plus ni moins, il estime que le public a légitimement le droit

[*Text*]

Parliament claims to have exercised in making subordinate law. The Parliament itself has no less interest than the citizenry at large.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[*Translation*]

de savoir en vertu de quelle autorité un délégué du Parlement établit un règlement. Le Parlement lui-même a tout autant intérêt à le savoir que les citoyens en général.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

March 11, 1980

Mr. G. C. Eglington,

Legal Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I have for acknowledgement your recent letter addressed to my predecessor, the Honourable Senator Jacques Flynn, respecting the publication of an appendix volume to the Consolidated Regulations of Canada that would set out the enabling power for each consolidated regulation.

As you will recall, Senator Flynn, in his letter of December 12, 1979, to the Joint Chairmen of the Committee, said that before agreeing to this project, it would be useful if he could be given more details as to the form the Committee saw this publication taking and the benefits arising therefrom. It seems to me that it would be useful if a meeting between you and Mr. McIntosh were held at which these matters could be fully discussed. I have read the transcript of the proceedings of the Committee for December 13, 1979, and I note that the Committee agreed (pp. 5:14, 5:15) that such discussions should take place and reported back to the Committee. I think there is merit in this decision and Mr. McIntosh will be available to meet with you at any mutually convenient time.

Yours sincerely,

Jean Chrétien

Le 11 mars 1980

M. G.C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de la récente lettre que vous aviez adressée à mon prédécesseur, l'honorable sénateur Jacques Flynn, concernant la publication d'une annexe à la Codification des règlements du Canada qui préciserait quelles autorités étaient habilitées à adopter chaque règlement de la Codification.

Vous vous rappelez sans doute que dans sa lettre du 12 décembre 1979 adressée aux coprésidents du comité, le sénateur Flynn, précisait qu'avant d'accepter ce projet vous pourriez lui être d'un grand secours en lui donnant plus de renseignements sur la forme que devrait revêtir ce catalogue et les avantages qui découleraient de sa publication. Il serait à mon avis utile que vous vous entreteniez avec M. McIntosh afin de discuter de ces questions. J'ai lu la transcription des délibérations du comité du 13 décembre 1979 et j'ai remarqué que les membres du comité ont convenu (pp. 5:14, 5:15) que ces entretiens devaient avoir lieu et que le comité soit tenu au courant. Je crois que cette décision est sage et M. McIntosh sera heureux de s'entretenir avec vous à une date que vous fixerez, d'un commun accord.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Jean Chrétien

[*Texte*]

March 24, 1980

H. A. McIntosh, Esq., Q.C.,

Assistant Deputy Minister
(Legislative Programming),
Department of Justice,
Ottawa.

Re: SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations
SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations

Dear Mr. McIntosh:

I refer to our conversations on 19th instant in which Mr. Archambault joined. In order to put your proposal before the new Committee when it meets without fear of misconstruction or misunderstanding on anyone's part, I shall be glad if you will confirm that your proposal consists of the following propositions, namely,

1. Each of the above Regulations will be amended to provide for delivery of bound copies of the Consolidation and of the 1978 Special Issue to the Chairman or Chairmen of any Committee or Committees of either House or of both Houses established pursuant to section 26 of the Statutory Instruments Act for use while he or they hold such office or offices.

2. The Index to the Canada Gazette Part II will be used as the vehicle for disclosing the precise statutory authority for such of the Consolidated Regulations as remain in force from time to time. Steps will be taken to incorporate into the Index immediately statutory authority in all cases where it is known or can be ascertained readily by enquiry of appropriate Departments or agencies. In other cases statutory authority will be sought and published as and when Consolidated Regulations are next amended.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

[*Traduction*]

Le 24 mars 1980

M. H. A. McIntosh

Sous-ministre adjoint
Planification des programmes législatifs
Ministère de la Justice
Ottawa.

Objet: DORS/79-538, Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes
DORS/79-613, Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada

Monsieur,

Je me reporte à nos conservations du 19 courant auxquelles a participé M. Archambault. Pour que je puisse soumettre votre proposition au nouveau comité lorsqu'il se réunira de nouveau sans craindre qu'il y ait erreur d'interprétation ou malentendu de part ou d'autre, je vous saurais gré de bien vouloir confirmer si telles sont bel et bien vos propositions:

1. Chacun des règlements mentionnés ci-dessus sera modifié afin que des exemplaires reliés de la Codification des règlements ainsi que du numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada puissent être adressés au «président» de tout comité de l'une ou l'autre Chambre ou des deux Chambres créé conformément à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires pour que ce(s) dernier(s) puissent s'en servir lorsqu'il(s) occupe(nt) ce(s) poste(s).

2. L'index de la partie II de la Gazette du Canada sera utilisé de temps à autre pour préciser quelle autorité sera habilitée à codifier les règlements qui restent en vigueur. Des mesures seront prises pour faire inscrire immédiatement à l'Index l'autorité statutaire, lorsque cette dernière est connue ou lorsqu'elle peut être facilement déterminée au moyen d'une demande adressée aux ministères et organismes compétents. Dans les autres cas, on cherchera à savoir quelle est l'autorité statutaire et elle sera publiée dans l'édition ultérieure modifiée de la Codification des règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

[*Text*]

April 15, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Legal Counsel,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House of
Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4

Re: SOR/79-538, Consolidated Regulations Delivery Regulations
SOR/79-613, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of March 28, 1980 requesting confirmation of the proposal I made in the course of our meeting on March 19th as to a method of indicating the original statutory authority for regulations appearing in the *Consolidated Regulations of Canada, 1978*.

The proposal, as you state in your letter, is that rather than a separate volume being prepared as an appendix to the 1978 Consolidation, the Index to the *Canada Gazette*, Part II would be used for this purpose. The citation of the original statutory authority for regulations in the Consolidation would appear in brackets after the title of the regulation. This would be done on a progressive basis commencing with those regulations amended since the beginning of this year. I should imagine that by the end of this year citations would appear for all the regulations published in the Consolidation and still in force at the end of 1980. As the Index is the responsibility of the office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council), Mr. Chassé has been consulted on the proposal and he has agreed to help implement it.

The proposal would, I believe, meet the ends the Committee had in mind and have certain other advantages as well. Firstly, the Index to the *Canada Gazette* is more likely to be referred to by users than would another volume of the Consolidation. It is published quarterly and is sent to all subscribers to the *Canada Gazette*, Part II, whereas another volume of the Consolidation would have to be purchased separately. Secondly, you will recall that in his letter of December 12, 1979 to the Co-Chairman of the Committee, Senator Flynn expressed concern that the preparation of an additional volume as suggested by the Committee would require the commitment of staff and of financial resources that were fully committed. The progressive addition of citations to a publication for the printing of which funds already are committed would alleviate this concern.

You mentioned as well in your letter the request of the Committee originally made to Senator Flynn that hardbound copies of the Consolidation be sent to the Chairman or to each of the Co-Chairmen as the case may be of the Committee for use while holding such office or offices. I am sure that the present Minister of Justice, Mr. Chrétien, would be agreeable

[*Translation*]

Le 15 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: DORS/79-538, Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes
DORS/79-613, Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette Canada

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 28 mars dernier dans laquelle vous demandez que soit confirmée la proposition que j'ai faite au cours de notre réunion du 19 mars quant à une façon d'indiquer quelle est la mesure législative habilitante dans le cas des règlements contenus dans la Codification des règlements du Canada 1978.

Comme vous le mentionnez dans votre lettre, cette proposition prévoit l'utilisation de la Partie II de l'Index de la Gazette du Canada plutôt que la rédaction d'un volume séparé, à titre d'annexe à la Codification 1978. La citation de la mesure législative habilitante originale, dans le cas des règlements contenus dans la Codification, apparaîtrait après le titre du Règlement. Ce changement serait effectué progressivement, à partir des règlements modifiés depuis le début de cette année. Tout laisse prévoir que les citations relatives à tous les règlements publiés dans la Codification apparaîtraient d'ici la fin de l'année et qu'elles seraient encore en vigueur à la fin de 1980. Puisque l'Index relève de la compétence du Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (Décrets du Conseil), M. Chassé a été consulté à ce sujet et a consenti à participer à la mise en appliction de cette proposition.

Je crois que cette proposition réaliserait les objectifs du Comité et qu'elle comporterait aussi d'autres avantages. D'abord, l'Index de la Gazette du Canada a plus de chances d'être consulté que tout autre volume de la Codification; il s'agit d'une publication trimestrielle qui est envoyée à tous les abonnés de la Partie II de la Gazette du Canada, alors qu'un autre volume de la Codification devrait être acheté séparément. En deuxième lieu, vous vous souviendrez que dans sa lettre du 12 décembre 1979 au co-président du Comité, le Sénateur Flynn a signalé que la rédaction d'un autre volume, telle que proposée par le Comité, demanderait l'engagement de ressources financières et le recrutement de personnel à temps plein. L'addition progressive de citations à une publication dont les frais d'impression sont déjà payés atténuerait cette préoccupation.

Dans votre lettre, vous avez aussi fait mention de la demande présentée à l'origine par le Comité au sénateur Flynn, selon laquelle les copies à couverture molle de la Codification devraient être envoyées au président ou à chacun des co-présidents du Comité, selon le cas, pour qu'ils puissent y avoir recours pendant la durée de leur mandat. Je suis certain

[*Texte*]

to this suggestion and I would hope that the copies can be made available shortly after the Committee is established.

Yours truly,

H. McIntosh
Assistant Deputy Minister
(Legislative Programming)

Mr. Eglington: On the Consolidated Regulations Delivery Regulations, Mr. Chairman, this arose because the regulations provided for a free issue of bound copies of the consolidation to some officers of state and unbound copies to others and even allowed those who got bound copies to keep them, including the former President of Privy Council now sitting at the table here, who would have been entitled had he wished to keep the bound copy, but there is no provision made in the regulations for any copy of the Consolidated Regulations, which I remember telling you in this committee would be made available to the committee as such. This appeared to be remiss, and while it was being discussed before the committee, it was also brought to light that the index to the Consolidated Regulations provided no record of the authority for the making of the regulations, and the regulations themselves as printed in the consolidation did not disclose any authority either, and the committee had spent several years making sure that all regulations appeared with a full account of the authority under which they were made.

There was a request that the Assistant Deputy Minister of Justice appear before the committee to discuss this. The then Minister of Justice did not wish Mr. McIntosh to appear; Mr. McIntosh did not appear. Parliament was dissolved the next day. There had been a suggestion during the course of the discussion that I should become involved and discuss it with the Department of Justice. I did that, as a result of which a proposal was made which is outlined in paragraph two of my letter to Mr. McIntosh of March 24 which I think, on balance, is a highly acceptable solution to the problem. It is dealt with at great length in Mr. McIntosh's letter of April 15. However, there still remains the point of amending the regulations themselves to provide that these particular documents be supplied to the Statutory Instruments committee or its chairmen from time to time. It was an affront to the committee that the regulations did not so provide and from Mr. McIntosh's letter of April 15 it appears still that the regulations will not be amended. He thinks the present Minister of Justice will make copies available to the chairmen. That is not the point—by this remove of time copies are available in any event—but what is important is the principle: that the regulations should provide that these documents, which stand permanently referred to the committee, should be made available to the committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think that is the recommendation we want to make and make very clearly. These documents are supposed to be made available to the committee and it is understood that they will be made available.

[*Traduction*]

que le ministre de la Justice, M. Chrétien, sera d'accord avec cette proposition et j'ose espérer que les copies seront disponibles peu après la constitution du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint,
Planification des programmes législatifs,
(H. McIntosh)

M. Eglington: Monsieur le président, nous avons soulevé une question au sujet du règlement de la fourniture de la codification des règlements parce que ce règlement prévoit la fourniture, à titre gratuit, d'exemplaires à couverture rigide de cette codification à certains employés d'état et d'exemplaires à couverture molle à d'autres. Il autorise même ceux recevant des exemplaires à couverture rigide à les conserver, y compris l'ancien président du Conseil Privé, maintenant assis à la table, qui aurait eu le droit de conserver cet exemplaire s'il l'avait voulu. Toutefois, aucune disposition du règlement ne prévoit la fourniture d'un exemplaire de la codification des règlements au comité lui-même. Cela nous a semblé une lacune et pendant que nous en discutions devant le comité, il a aussi été signalé que l'index de la codification ne fait aucune mention de l'autorité statutaire permettant l'établissement de ces règlements. Cette autorité ne figurait pas non plus dans les règlements eux-mêmes alors que le comité avait consacré plusieurs années à s'assurer que l'autorité habilitante figure dans tout règlement.

Nous avons invité le sous-ministre adjoint de la Justice à comparaître devant le comité pour en discuter. Le ministre de la Justice d'alors ne souhaitait pas que M. McIntosh comparaisse. Ce dernier n'a donc pas comparu et les Chambres ont été dissoutes le lendemain. Au cours de nos délibérations, d'aucuns avaient proposé que j'en discute avec le ministère de la Justice. C'est ce que j'ai fait et une solution qui me semble fort acceptable a été proposée par la suite. J'y fait allusion au deuxième paragraphe de ma lettre du 24 mars à M. McIntosh. M. McIntosh en parle aussi longuement dans sa lettre du 15 avril. Toutefois, il reste encore à modifier les règlements eux-mêmes pour que ces documents soient fournis au Comité des Règlements ou à ses co-présidents. Cette lacune était un affront au Comité et si l'on en juge par la lettre du 15 avril de M. McIntosh, il semble que le Règlement ne sera pas amendé. Il dit croire que l'actuel ministre de la Justice en fournira des exemplaires aux co-présidents. Là n'est pas la question, car des exemplaires sont disponibles de toute façon, mais c'est le principe qui est en jeu. Le Règlement devrait stipuler que ces documents, renvoyés en permanence au Comité, doivent être mis à la disposition du Comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que c'est la recommandation que nous voulons faire, et sans aucune équivoque. Ces documents sont censés être mis à la disposition du Comité et nous considérons qu'ils le seront.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I cannot understand the hesitation on the part of the department I really cannot.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think it is an overnight.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fiddled away. I think they just overlooked it. I think we should just write and tell them that we still want the regulations. I must confess that I was a little startled when I read the second sentence at the top of page 2 of your letter of December 28, 1979. I had forgotten that discussion completely. Maybe you could refresh my memory on that.

Mr. Eglington: This was Senator Flynn's letter or Mr. McIntosh's letter to Senator Flynn's letter; he wanted to know why the committee would want the authority disclosed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That Seems a reasonable request.

Mr. Eglington: Well of course the committee said it should be obvious why it wanted it disclosed—because we have always wanted the authority disclosed and the consolidation of the regulations brings all the regulations together including the old ones over which the committee had not previously had jurisdiction and the authority should be disclosed. And Mr. Suend Robinson was firmly of the view that if explanations were to be given by this committee, they were to be given to the houses and not to the minister; that seemed to be a view that commended itself to other members of the committee at the time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I had sort of forgotten that incident.

Mr. Robinson (Burnaby): You concurred in that view.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I beg your pardon?

Mr. Robinson (Burnaby): You concurred in that view.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Had I at the time?

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess when I see it in print, it startles me in a way to tell a minister "you want us to tell you why" and you tell him to stuff it; that we are only going to deal with the house from a practical point of view. However, I would just put a little caveat and maybe we might consider the next time whether we want to maintain that position.

Have these been printed?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): When are you going to get the volume?

Mr. Eglington: Well I did secure the volumes myself and had one set bound, but that is not the point. I think the physical deliver now is . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are they going to send the volumes to the two Joint Chairman?

Mr. Eglington: Yes, well so Mr. McIntosh says.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, you might as well phone him up and give him our names.

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne comprends vraiment pas ces hésitations de la part du ministère.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que c'est un oubli.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y ont pas pensé. Nous devrions seulement leur écrire pour leur dire que nous voulons toujours des exemplaires du Règlement. Je dois avouer que le dernier paragraphe de la première page de votre lettre du 28 décembre 1979 m'a quelque peu étonné. J'avis complètement oublié cette discussion. Vous pourriez peut-être me rappeler ce qu'il en est.

M. Eglington: Il s'agit de la lettre de M. McIntosh au sénateur Flynn. Il se demandait pourquoi le Comité voulait que l'autorité statutaire soit indiquée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une requête raisonnable.

M. Eglington: Bien entendu, le Comité a répondu que la raison lui paraissait évidente. Nous avons toujours voulu que l'autorité soit précisée et la codification des règlements rassemble tous les règlements existants, y compris ceux établis à une époque à laquelle le Comité n'avait pas compétence en la matière. M. Svend Robinson était convaincu que toute explication fournie par le Comité devait être donnée aux Chambres et non pas au ministre. Cette opinion a été approuvée par d'autres membres du Comité à l'époque.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'avais oublié cet incident.

M. Robinson (Burnaby): Vous étiez aussi d'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pardon?

M. Robinson (Burnaby): Vous étiez aussi d'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'avais exprimé mon accord?

M. Robinson (Burnaby): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis je crois, étonné que l'on refuse par écrit d'accéder à la requête d'un ministre en prétendant ne traiter qu'avec les Chambres. Je ne fais qu'exprimer certaines réserves et nous devrions peut-être voir la prochaine fois si nous souhaitons maintenir cette position.

Ces documents ont-ils été annexés?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quand allez-vous obtenir ce document?

M. Eglington: Je me suis procuré les documents, et j'ai un exemplaire relié, mais là n'est pas la question. Pour ce qui est de la livraison elle-même . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vont-ils envoyer ces documents aux deux co-présidents?

M. Eglington: Oui, c'est ce que dit M. McIntosh.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, vous devriez peut-être l'appeler et lui donner nos noms.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Burnaby): We want the regulations amended to ensconce this in the regulations?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, Yes. But this is the one that deals with the question of the indexing and so on.

Mr. Eglington: Yes, there are two separate points. One is changing the index to disclose the authority which, I think, is quite a good idea.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is satisfactory.

Mr. Eglington: But the other is to enshrine the regulations, that this Committee is entitled to the set of consolidations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: Presumably there will be other consolidations in the future. Now whether they put in the regulations that they be made available to the chairman of the committee from time to time or in some other form is their business, but they should be made available.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. I do not think we need to print this; the discussion will be enough to indicate—I think we have to be fairly logical insofar as expenditures because it is very expensive to print these things.

Mr. Eglington: But there is the formula in there about what they are going to do with the index. I think that should be . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes. That letter should be in, yes. Right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I have a small, administrative question, I guess. As I understand it the recommendation is to have the co-chairman of this committee listed, in the appropriate appendix, as being people who would be entitled to receive consolidated versions. Is there any intention to broaden that to other committees, either some reference of the correspondence to other committees of the House of Commons and the Senate or joint committees established pursuant to Section 26? Just what kind of a recommendation are we actually making here? Are we only interested in the committee that may be established under the provision of Section 26 or do you want it on request for any committee of the House or Senate?

Mr. Eglington: Section 26 of the act talks about a scrutiny committee, a committee of either house or both houses, a joint committee. In other words, under the statute, it would be quite in order to have three scruting committees at once; one of the Commons, one of the Senate and one joint committee. Probably the best way around it is simply to adopt the terminology of Section 26 and provide that copies be made available to any and various committees as described in the act that exist from time to time. I presume there will only ever be one such committee.

Mr. Hnatyshyn: I note that there is a task force committee now established, a special select committee, to scrutineer regulatory operations of government. I am just wondering, offhand . . .

[*Traduction*]

M. Robinson (Burnaby): Nous voulons que le Règlement soit amendé pour que cette livraison soit prévue?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais il s'agit plutôt de l'index.

M. Eglington: Oui, ce sont deux questions distinctes; la première est la modification de l'index pour que l'autorité statutaire soit divulguée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, c'est satisfaisant.

M. Eglington: L'autre consiste à stipuler dans le règlement que le Comité a droit à la série de codification.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Eglington: Il y aura probablement d'autres codifications à l'avenir. Quant à savoir si les règlements mentionneront que ces codifications sont disponibles pour le président du Comité, à certains moments, ou d'autre façon, je ne sais pas, mais on devrait pouvoir les obtenir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'imprimer ce document, il est suffisant d'en discuter—il faut être logique en matière de dépenses. Il est très coûteux de tout faire imprimer.

M. Eglington: On y mentionne comment l'index sera utilisé. Je crois qu'il faudrait . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh oui. Il faudrait que cette lettre soit imprimée, très bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyhsyn: J'ai une toute petite question concernant l'administration, je crois. Si j'ai bien compris les recommandations, le coprésident du Comité serait inscrit, dans l'appendice approprié, comme personne ayant droit de recevoir les versions de la codification. A-t-on l'intention d'en élargir l'application à d'autres comités, par exemple sous forme de référence de la correspondance à d'autres comités de la Chambre des communes et du Sénat ou de comités mixtes créés en vertu de l'article 26? Quelle est la recommandation présentement? Sommes-nous intéressés seulement au comité qui sera créé en vertu de la disposition contenue dans l'article 26, ou voulez-vous que, sur demande, on obtienne également la codification pour tout comité de la Chambre et du Sénat.

M. Eglington: L'article 26 de la loi mentionne le comité de vérification, un comité de la Chambre des communes ou un comité mixte des deux Chambres. Autrement dit, la loi permettrait d'avoir immédiatement trois comités de vérification, un de la Chambre des communes, un du Sénat et un comité mixte. Il vaudra probablement mieux adopter tout simplement la terminologie de l'article 26 et voir à ce que des exemplaires soient disponibles pour tous les divers comités qui sont créés à un moment ou à un autre, comme le mentionne la loi. Je suppose qu'il n'y en aura jamais qu'un seul.

M. Hnatyshyn: Je remarque qu'il y a maintenant un comité ou groupe d'étude, un comité spécial de sélection pour examiner les activités réglementaires du gouvernement. Je me demande présentement . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: It is not provided for in Section 26 of the Statutory Instruments Act.

Mr. Hynatyshyn: Essentially what you are saying is, in our own deliberations here, we will not expand them and do a favour to any of our friends.

Mr. Eglington: The committee can do that, if it wishes.

Mr. Hynatyshyn: Provided it is clear and understood what we are doing—,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I doubt if they are going to need it, but if they do, we can certainly . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps borrow Mr. Baker's . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The ones that are embossed in gold.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then the next one is a note on Fishing and Recreational Harbours Regulations.

Note on Fishing and Recreational Harbours Regulations—SOR/78-767
March 3, 1980

1. The redrafts of sections 6, 8, 10 and 15, attached to Mr. Brodersen's letter of 5 February 1980, are acceptable, provided the word "other" is inserted between the words "master or" and "person" in section 10, line 5.

2. *Notice of Seizure*

The administrative procedure to be followed for seizure is outlined in the Fishing and Recreational Harbours Administrative Instructions where indicated. This is satisfactory for the time being. But the Committee should exercise whatever pressure it commands to see that the Act *is* amended and not merely studied.

3. The Regulations to which Mr. Brodersen refers in connection with sections 28 and 29 are the Repayment of Receipts Regulations (C.R.C. c. 729, attached without comment). Mr. Brodersen's point is well taken. The Department is subject to these Regulattions. However, section 14 of the Financial Administration Act is not exhaustive of the situations in which refunds may or must be made and the *power* to make a refund under section 14 is discretionary. Moreover, the Regulations themselves are discretionary and do not *require* refunds to be made. They *may* be made *if* the Minister is of the opinion that certain conditions have been fulfilled. Further, a very cumbersome machinery is set up by which the matter must go to the Treasury Board for assessment of the value of services rendered by the Crown for the value of which money is not to be refunded.

The Small Craft Harbours Branch could provide, as the National Harbours Board did at the Committee's request, that where berthage and wharfage charges are paid in advance there shall be a refund for unused periods already paid for.

4. *Fines*

The failure, over eighteen months after the Act was passed, to set lesser fines of not more than $50.00 for many offences,

[*Translation*]

M. Eglington: L'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires ne le prévoit pas.

M. Hnatyshyn: Ce que vous dites, en fait, c'est que nous n'allons pas en créer d'autres pour faire plaisir à nos amis.

M. Eglington: Le Comité peut le faire s'il le désire.

M. Hnatyshyn: A la condition qu'il soit clair et bien compris que nous faisons . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je doute qu'ils en aient besoin, mais si c'était le cas, nous pouvons certainement . . .

Le coprésident (M. Beatty): Emprunter celui de M. Baker . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Ceux qui sont gravés en or.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le prochain texte a trait aux règlements sur les ports de pêche et de plaisance.

Remarques relatives au Règlement sur les ports de pêche et de plaisance, DORS/78-767
Le 3 mars 1980

1. Le nouveau texte des articles 6, 8, 10 et 15, joint à la lettre de M. Brodersen du 5 février 1980, est acceptable dans la mesure où, à l'article 10, l'expression «le capitaine ou le responsable du navire» est remplacée par «le capitaine ou toute autre personne responsable du navire».

2. *Avis de mise sous séquestre*

Les modalités administratives applicables aux mises sous séquestre se trouvent dans les instructions administratives pour les ports de pêche et de plaisance. Cela est satisfaisant pour le moment. Toutefois, le Comité devrait exercer les pressions nécessaires pour que la loi soit *modifiée* et non pas simplement étudiée.

3. Le règlement auquel fait allusion M. Brodersen à l'égard des articles 28 et 29 est le Règlement sur le remboursement de recettes (C.R.C., c. 729, annexé sans observations). Le point de vue de M. Brodersen est justifié. Le ministère est assujetti à ce Règlement. Cependant, l'article 14 de la Loi sur l'Administration financière ne décrit pas toutes les situations dans lesquelles un remboursement peut ou doit être fait et ce *pouvoir* de remboursement est, aux termes de l'article 14, discrétionnaire. De plus, le Règlement même est discrétionnaire et *n'exige pas* que des remboursements soient faits. Ils *peuvent* l'être *si* le ministre estime que certaines conditions ont été remplies. Qui plus est, cela déclenche un mécanisme très lourd par lequel la question est soumise au Conseil du Trésor pour évaluation des services rendus par la Couronne et qui ne sont pas remboursables.

La Direction des ports pour petits bateaux pourrait stipuler, comme l'a fait le Conseil des ports nationaux à la demande du Comité, que dans le cas où des droits d'amarrage et de quayage ont été payés à l'avance, il y ait remboursement des périodes non utilisées.

4. *Amendes*

Il est déplorable qu'on n'ait pas encore, plus de 18 mois près l'adoption de la Loi, fixé pour de nombreux délits le montant

[*Texte*]

as envisaged by section 25 of the Act, is deplorable. As matters stand every offender against the Regulations is liable to a fine not exceeding $25,000, or six months or both. The failure to use the regulation-making power granted by Parliament is most serious and a most singular omission. In accordance with the decision of the Committee in the Parliament before last, consideration should be given to drawing this to the attention of the Houses. This would at least reinforce whatever action the Small Craft Harbours Branch is attempting to promote.

Section 6 of the *Fishing and Recreational Harbours Regulations* is revoked and the following substituted therefor:

"6. No lease or licence of a harbour or any part of a harbour shall be granted except on terms and conditions that ensure access by the public to the harbour."

Sections 8 and 9 of the Regulations are revoked and the following substituted therefor:

"8. (1) No person shall bring dangerous, explosive or combustible goods on harbour property unless the goods are required for the ordinary purposes of a vessel in a harbour and prior notice has been given to the harbour manager of the proposed locations of the goods and of the manner in which they will be handled and dealt with.

(2) Where the harbour manager has reasonable grounds to believe that the safety of the harbour or of the public may be endangered by the proposed location of any dangerous, explosive or combustible goods on harbour property or by the manner in which such goods are to be handled or dealt with on harbour property, he shall prohibit the goods from being brought on the harbour property or being so handled or dealt with, as the case may be.

(3) No person shall bring on harbour property goods the entry of which has been prohibited pursuant to subsection (2) or handle or deal with goods in a manner that has been prohibited pursuant to that subsection."

Section 10 of the Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"10. Where harbour property is damaged in any manner by a vessel or vehicle, or by the use of machinery or equipment, the damage shall be reported forthwith to the harbour manager by the master or person in charge of the vessel or the operator of the vehicle, or the person who was in charge of the machinery or equipment at the time the damage occurred."

Section 12 of the Regulations is revoked.

Section 15 of the Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"15. No person shall permit a vessel used primarily as a floating home to occupy a berth in a harbour in a manner that impedes or prevents the berthing of commercial or recreational vessels."

[*Traduction*]

de l'amende à $50 au plus, comme l'envisageait l'article 25 de la Loi. Dans le cadre actuel des choses, toute personne ayant enfreint le règlement est passible d'une amende d'au plus $25,000 ou d'une peine de 6 mois d'emprisonnement, ou des deux. Le fait de ne pas avoir utilisé le pouvoir de réglementation accordé par le Parlement est des plus sérieux et des plus singuliers. Conformément à la décision prise par le Comité lors de l'avant-dernier Parlement, il faudrait envisager de porter cette question à l'attention des deux Chambres. Cela donnerait au moins plus de poids aux mesures qu'entend promovoir la Direction des ports pour petits bateaux.

L'article 6 du règlement sur les ports de pêche et de plaisance est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«6. Aucun bail ou permis d'utilisation d'un port ou d'une partie de ce dernier ne peut être consenti sauf s'il prévoit des modalités et conditions assurant l'accès du public à ce port.»

Les articles 8 et 9 du règlement sont abrogés et remplacés parce ce qui suit:

«8. (1) Il est interdit d'apporter sur une propriété portuaire des produits dangereux, explosifs ou combustibles à moins qu'ils servent aux besoins ordinaires d'un navire dans un port et qu'un préavis ait été donné au responsable du port, lui indiquant l'emplacement de ces produits, et la façon dont ils seront manutentionnés.

(2) Lorsque le responsable du port a des motifs raisonnables de croire que la sécurité du port ou du public peut être mise en danger par la présence de produits dangereux, explosifs ou combustibles sur une propriété portuaire, ou par la façon dont ces produits y seront manutentionnés, il interdira l'entrée de ces produits sur la propriété portuaire ou, le cas échéant, il interdira qu'ils y soient manutentionnés comme prévu.

(3) Il est interdit d'apporter sur une propriété portuaire des produits dont l'entrée a été prohibée en vertu du paragraphe 2 ou de manutentionner des produits de façon à contrevenir aux dispositions du présent paragraphe . . .»

L'article 10 du règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«10. Lorsqu'une propriété portuaire est endomnagée de quelque façon que ce soit par un navire ou par un véhicule ou par suite de l'utilisation de machines ou d'équipement, le dommage doit être immédiatement signalé au responsable du port par le capitaine ou la personne en charge du navire, ou par le conducteur du véhicule ou la personne responsable de la machine ou de l'équipement lorsque le dommage s'est produit.»

L'article 12 du règlement est abrogé.

L'article 15 du règlement est abrogé est remplacé par ce qui suit:

«Il est interdit à quiconque possède un navire servant de maison flottante d'occuper une place à quai dans un port en gênant ou en obstruant l'amarrage de navires commerciaux ou de plaisance.»

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This is an instance, Mr. Chairman. I have had numerous meetings and conversations with officials, but for the helpful purpose of assisting in the redrafting, and I have never considered that to be compromising or objectionable in any way. If the department wishes information as to how things can be improved, I think that is quite acceptable. The department has agreed to redraft the regulations basically as the committee wished, by deleting the ultra vires provisions and amending others, and in connection with the most remarkable ultra vires provision, Section 12, there is a letter on file reporting that no prosecutions under that section had been instituted. So nobody has been prosecuted for breaching an ultra vires regulation.

There is, however, lurking in all of this, the question of the peculiar provisions inserted in the act dealing with fines for breach of the regulations. This was an act which was passed hurriedly when it was throught that Parliament was to be dissolved in the summer of 1978, and there was a great deal of discussion in the Senate committee that dealt with this bill on the provision that provided that the penalty for breach would be a fine not exceeding $25,000. However the act contained within it provision for the setting, by regulation, of lesser penalties for such breaches or provisions as the regulations provided for. These regulations have never been made, so that all this time anyone faced with prosecution for breach of these regulations has been facing a penalty of a fine up to $25,000, which is pretty severe when one considers the type of activity that goes on in fishing recreational harbours.

The Small Craft Harbours Branch of the department is anxious to make these regulations, but for various reasons, which I suppose I have not been appraised of or do not understand, there seems to be some great difficulty in making these regulations. Certain propositions were put to me in discussion which, in my opinion, would be ultra vires under the act. Perhaps what they should do is amend the act to deal with these fines. I think it would be hepful if the Minister were told that the committee takes a very serious view of the failure to make these regulations setting lesser penalties or the matter will be reported to the house in order to give some encouragement to those in the department who are trying to remedy the situation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are saying in effect that Section 12 of the Fishing and Recreational Harbours Regulations is ultra vires and their response to that is merely that there have no prosecutions.

Mr. Eglington: No, no, they are deleting it, but I wanted an assurance that in the meantime nobody had been prosecuted.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They have already said that nobody has been so I would assume that, in all likelihood, they do not intend to prosecute under it now that this has been brought to their attention.

Mr. Eglington: And it will also be of assistance, I think, if this is waved right under the Minister's nose, because the promised amendments have still not appeared.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, j'ai eu plusieurs réunions et plusieurs conversations avec les hauts fonctionnaires afin d'aider à la nouvelle rédaction des règlements; je n'ai jamais cru que c'était compromettant ou répréhensible de quelque façon. Il est tout à fait acceptable, à mon avis, que le ministère veuille des renseignements pour améliorer les textes. Le ministère a accepté de rédiger de nouveau les règlements, à la demande surtout du Comité, de retrancher les dispositions ultra vires et de modifier certaines autres. Quant à la disposition ultra vires la plus remarquable, l'article 12, il y a dans le dossier une lettre portant qu'aucune poursuite n'a été intentée en vertu de cet article. Personne n'a donc été poursuivi pour violation de règlements ultra vires.

Derrière tout ceci, cependant, il y a la question des dispositions particulières, comprises dans la loi, qui ont trait aux amendes pour infraction au règlement. Cette loi a été adoptée rapidement alors qu'on croyait que le Parlement devait être dissout durant l'été de 1978. On a beaucoup discuté, au comité du Sénat qui étudiait ce projet de loi, de la disposition prévoyant pour une infraction au règlement une amende d'au plus $25,000. Toutefois, la loi prévoyait l'adoption par règlement d'amendes moins sévères pour de telles infractions, ou certaines dispositions prévues par le règlement. Ces règlements n'ont jamais été rédigés, donc pendant tout ce temps, quiconque était menacé d'une poursuite pour infraction aux règlements était passible d'une amende d'au plus $25,000, ce qui est plutôt lourd, compte tenu des activités des ports de pêche et de plaisance.

La direction générale des ports pour petites embarcations attend avec impatience ces règlements mais, pour diverses raisons que je ne connais ou ne comprends pas, il semble très difficile de les avoir. Lors de discussions, j'ai pu obtenir certaines propositions qui, à mon avis, seraient ultra vires d'après la loi. Il leur faudrait peut-être modifier, dans cette loi, le chapitre des amendes. Il serait peut-être utile d'avertir le ministre que le comités trouvent très grave cette absence de règlements imposant des amendes moins sévères, ou alors il faudrait que la question soit transmise à la Chambre pour encourager les responsables du ministère à remédier à la situation.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous prétendez que l'article 12 du règlement sur les prots de pêche et de plaisance est ultra vires, et qu'on répond simplement qu'il n'y a pas eu de poursuite.

M. Eglington: Non, non, ils retranchent l'article, mais je voulais m'assurer que dans l'intervalle personne n'avait été poursuivi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils l'ont déjà dit. Je suppose qu'ils n'ont vraisemblablement pas l'intention de poursuivre en vertu de cet article, maintenant qu'il a été porté à leur attention.

M. Eglington: Il serait utile aussi de mettre cela sous le nez du Ministre, car les amendements promis ne nous sont pas encore parvenus.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think that is fair. We should ask the minister when he is going to have the necessary amendments made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What criteria does that come under, the fact that they are not using the regulatory power that they are entitled to use?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this was discussed at length in the Parliament before last, that is the one that ended in March 1979. Committee decided that in special situations it was at liberty to draw to the attention of either of the Houses or the minister, I suppose, that there was a hiatus or gap in the regulations and that this would pose serious consequences for those who had to obey the regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So we are really in a way going into the merits of the situation as opposed to strictly coming under one of the criteria.

Mr. Eglington: Well, in this particular instance, I think it can easily be related to the rights and liberties of the subject in that if you were charged with expecturating on a wharf you are facing a fine of $25,000.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It might even apply under No. 4 as well.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well then, perhaps we should just write to the minister. Could you draft a letter which Mr. Beatty and I could sign?

Mr. Eglington: Slip a few cheques in with these letters.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is so much correspondence here I am inclined to say not to publish it.

Mr. Eglington: Perhaps the last note could be published.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Which one would you suggest?

Mr. Eglington: The note that is on the top of the pile.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Dated March 3, 1980.

Mr. Eglington: The one on the top.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right on top, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It should be printed, and I think it goes without saying that the recommendations of our counsel with regard various changes under Nos. 1, 2 and 3 should be carried out.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Co-Chairman, I think we only started to mention the possibility of printing correspondance when we were at the second RCMP letter. Is it the committee's feeling that previous corespondence dealt with this morning should also be printed?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, not all of it I do not think. Some of it is a rehash. There is a lot of correspondence that I do not think needs to be printed. We need to be rather selective.

It might be helpful on occasion if our counsel could sometimes which piece of correspondence should properly be printed for the record.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est juste, à mon avis. Nous devrions demander au Ministre quand les amendements seront prêts.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quels sont les critères invoqués, du fait qu'ils ne se servent pas du pouvoir de règlementation dont ils ont droit de se servir?

M. Eglington: Monsieur le président, on en a discuté longuement lors de l'avant dernier parlement, celui qui s'est terminé en mars 1979. Le Comité avait décidé que, dans certains cas particuliers, il avait toute liberté pour attirer l'attention soit des chambres soit du ministre sur cette lacune dans les règlements, soulignant que cela pouvait avoir des conséquences sérieuses pour ceux qui doivent leur obéir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous étudions donc la situation concrète plutôt que les critères dont elle relève.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, ce peut certainement être lié au droit et aux libertés de la personne, car si vous êtes accusé de cracher sur un quai, vous êtes possible d'une amende de $25,000.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est peut-être la même chose au numéro 4.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous devrions simplement écrire au Ministre. Pouvez-vous rédiger une lettre que monsieur Beatty et moi-même signerons?

M. Eglington: Glisser quelques chèques dans ces lettres.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il a tellement de correspondance à ce sujet, je serais porté à ne pas la publier.

M. Eglington: Nous pourrions publier la dernière remarque.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Laquelle proposez-vous?

M. Eglington: Celle du dessus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Celle du 3 mars 1980.

M. Eglington: Celle qui est sur le dessus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faut l'imprimer. Il va sans dire qu'il faudrait donner suite aux divers changements mentionnés par le conseiller sous les numéros 1, 2 et 3.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le co-président, nous n'avons commencé à parler d'annexer la correspondance qu'à la deuxième lettre de la Gendarmerie royale. Les membres du Comité sont-ils d'avis que la correspondance précédente, examinée ce matin, doit aussi être annexée?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pas toute, je ne crois pas. Certains documents sont des répétitions. Beaucoup n'ont pas besoin d'être imprimés. Il faut faire un choix.

Il serait utile, à l'occasion que le conseiller nous dise quel document vaut la peine d'êre imprimé pour les dossiers.

[*Text*]

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that is the only item that is outstanding there. There is no correspondence on the export levies and I think it was agreed that that note be printed. There is not correspondence really on the passport regulations. On the national growth, it is a question of whether Mr. Charron's letter saying that they do not intend to push ahead . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We agreed to print that one already.

Mr. Eglington: Well then, the only other thing is the letter, which I think important, saying that they were not willing to revoke the exempt status of the standing orders of the police.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Was Mr. Charron's letter of March 4 printed? I do not believe so. It might be useful to do so.

• 1205

Mr. Hnatyshyn: If there is any doubt . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is something that has been overlooked, and as it should be covered do you think it should be printed, Graham? Would you make sure that it is.

Mr. Eglington: I will check it out.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It may be due to . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right, we will improve our system. Last year I would have remembered that.

Mr. Hnatyshyn: It is marked "not to be printed" on some of the reports, so we have started the process already.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I used to sit over there and objected to some of them being printed but the committee wanted it.

So we have finished with SOR/78-767.

The next one is SOR/79-508—Territorial Timber Regulations. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This is an elaborate matter, Mr. Chairman, which probably permits of an easy solution but I would suggest that the correspondence be printed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

December 28, 1979

Mrs. Huguette Labelle,
Assistant Deputy Minister,
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/79-508, Territorial Timber Regulations, amendment

Dear Mrs. Labelle:

[*Translation*]

M. Eglington: Je crois monsieur le président que c'est le seul document. Il n'y a pas de correspondance concernant les taxes d'exportation et il a été convenu, je crois, que cette remarque serait imprimée. Il n'y a pas non plus vraiment de correspondance sur le règlement concernant les passeports. Pour ce qui est de l'accroissement national, il s'agit de savoir si la lettre de monsieur Charron mentionnant qu'ils ont l'intention d'aller de l'avant . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous avons déjà convenu de l'imprimer.

M. Eglington: Également importante est la lettre disant qu'ils n'ont pas l'intention de révoquer le statut d'exemption contenu dans le règlement pour les policiers.

Le coprésident (M. Beatty): La lettre de monsieur Charron du 4 mars est-elle imprimée? Je ne le crois pas. Il pourrait être utile de le faire.

M. Hnatyshyn: S'il y a un doute quelconque . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Elle a été oubliée, et comme il faut en tenir compte, devrait-on la faire imprimer, Graham? Voulez-vous nous en assurer?

M. Eglington: Je vais y voir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est peut-être à cause de . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous avez raison, nous allons améliorer nos méthodes. L'an dernier, je m'en serais souvenu.

M. Hnatyshyn: Je vois que certains rapports portent la mention «ne pas faire imprimer»; nous avons donc lancé le processus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai déjà siégé à cette table et je me suis opposé à l'impression de certains textes, mais les membres du Comité voulaient le contraire.

Nous en avons donc terminé avec le document DORS/78-767.

Le prochain est le document DORS/79-508—Règlements sur le bois des territoires. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Il s'agit d'une question complexe, monsieur le président, qui admet probablement une solution facile, mais je propose que la correspondance soit imprimée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le 28 décembre 1979

Madame Huguette Labelle,
Sous-ministre adjoint,
Politique générale,
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord,
Ottawa, (Ontario).

Objet: DORS/79-508, Règlement sur le bois des territoires—Modification

Madame,

[*Texte*]

The above amendment was considered by the Committee on 29th ultimo. The amendment gave rise to a spirited discussion.

I was instructed by the Committee to enquire whether the discretion imported by the word "may" in section 5(2) is deliberate, so that a permittee can make profits to pay off his debts to the Crown.

The Committee noted that section 14(c) of the Act refers to "dues to be paid in respect of timber cut pursuant to a permit" and not to ". . . timber *to be* cut . . .". The Committee wondered, therefore, as to the validity of charging dues on estimates of annual volume of timber, that is to say, dues in advance of cutting *section 6(1)(a)*. Even if an advance due can be justified, the Committee could see no warrant for arbitrarily cutting off the refund of excess cutting dues paid in advance *section 6(3)*.

In considering the new section 10 of the Regulations the Committee readily saw that subsection 1(a) is *intra vires* section 14(b) of the Act. However, subsection 1(b) appeared to the Committee to be *ultra vires* as it rests not on the terms or conditions having been violated but on the Regional Manager's *opinion* that the permittee has failed to observe a term or condition. Assuming that failure to observe a term or condition is a violation of it, there is no violation simply because the Regional Manager opines that there is. The Committee also noted that there is no appeal procedure provided for in the Regulations and that the permittee need not be given any reasons for cancellation and need be afforded no opportunity to be heard.

The Committee appreciated the quandary in which your Department appears to be placed in this matter. It is not under the Act an offence to fail to comply with a term or condition of the timber cutting permit *c.f. the new section 3.3 of the Act*; section 25 merely makes it an offence to violate the Act and the (valid) Regulations. Nor do the Regulations provide that timber may only be cut in accordance with the terms or conditions of a permit. Nor again does the Act say so. Any attempt to infer such a proposition from sections 13 and 14(a) of the Act struck the Committee as doubtful and as conflicting with the principle that offences should be explicit, a principle observed in drafting section 3.3 of the Act. Moreover, a regulation saying that timber may only be cut in accordance with the terms and conditions of a permit would itself probably fall beyond section 14 of the Act. If it is seen as a term of every permit that timber may only be cut in accordance with every condition and every other term there still is only a term, the breach of which is *not* an offence. Given this situation, the Committee concluded that at present the only way of determining in a court when or whether a term or condition of a permit has been violated would be on a prohibition certiorari or mandamus. The use of the "opinion" of the Regional Manager is, therefore, all the more objectionable. I was instructed to say that the Committee considered that the appropriate course of action to solve this problem is to amend the Act.

[*Traduction*]

La modification susmentionnée a été étudiée par le Comité le 29 du mois dernier et a donné lieu à une vive discussion.

Le Comité m'a chargé de m'enquérir si l'élément de discrétion que comporte le mot «peut» au paragraphe 5(2) est voulu, de sorte que le titulaire d'un permis puisse réaliser des gains pour rembourser ses dettes envers la Couronne.

Le Comité a remarqué que l'alinéa 14(c) de la Loi porte sur des «redevances à payer pour le bois abattu conformément à un permis» et non sur le «. . . bois à abattre . . .». Le Comité s'interroge donc sur l'utilité d'exiger des droits calculés en fonction d'un volume annuel estimatif de bois, c'est-à-dire d'imposer des droits avant la coupe (voir l'alinéa 6(1)(a)). Même si la perception de droits à l'avance peut se justifier, le Comité ne voit rien qui puisse justifier l'annulation arbitraire du remboursement des droits d'abattage payés en trop à l'avance (paragraphe 6(3)).

Dans son étude du nouvel article 10 du Règlement, le Comité a vite fait de constater que l'alinéa 1(a) est conforme à l'alinéa 14(b) de la Loi. Par ailleurs, l'alinéa 1(b) lui est apparu ultra vires du fait qu'il repose non pas sur la violation comme telle des termes et conditions d'un permis par son titulaire mais plutôt sur le jugement du directeur régional à cet effet. En supposant que la non observance d'un terme ou d'une condition constitue une violation du permis comme tel, il ne suffit pas que le directeur régional juge qu'il y a infraction pour qu'il y en ait une. Le Comité a remarqué aussi l'absence de procédure d'appel dans le Règlement, et que de ce fait, il n'y a pas lieu de communiquer au détenteur les raisons de l'annulation du permis ni de lui accorder la possibilité de présenter son cas.

Le Comité comprend le dilemme auquel doit faire face votre ministère à cet égard. Le non respect d'un terme ou d'une condition d'un permis de coupe de bois ne constitue pas une infraction aux termes de la Loi (voir le nouvel article 3.3 de la Loi); l'article 25 stipule simplement que la violation d'une disposition de la Loi ou du Règlement en vigueur constitue une infraction. Le Règlement ne dit pas non plus que la coupe de bois peut se faire uniquement en conformité avec les termes et conditions d'un permis. Pas plus que la loi d'ailleurs. Toute tentative de tirer une telle interprétation de l'article 13 et de l'alinéa 14(a) de la Loi apparaît suspecte aux yeux du Comité et semble enfreindre le principe selon lequel les infractions doivent être explicites; principe qui a sous-tendu la rédaction de l'article 3.3 de la Loi. En outre, un règlement qui stipulerait qu'on ne peut couper du bois qu'en application des termes et conditions d'un permis serait probablement lui-même ultra vires par rapport à l'article 14 de la Loi. Si l'on considère l'abattage du bois conformément à toutes les conditions et à tous les autres termes d'un permis comme étant un terme de chaque permis, il ne s'agit encore que d'un seul terme dont la violation ne constitue pas une infraction. A la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que, à l'heure actuelle, la seule façon de déterminer devant un tribunal s'il y a eu violation, ou quand il y a eu violation d'un terme ou d'une condition d'un permis, c'est par voie de simple ordonnance ou d'ordonnance de certiorari. Par conséquent, «avis» du directeur régional est d'autant plus injustifiable. Le Comité m'a chargé de dire

[*Text*]

Sections 15 to 21 of the Regulations constitute general regulations or prohibitions of timber cutting. There appeared to the Committee to be no power in section 14, which is drawn in specific and limited terms, to make regulations regulating and prohibiting timber cutting. Sections 15 to 21 can only be valid if seen as terms and conditions of every permit. The Regulations should be so expressed. Perhaps the attempt has been made to set these rules up as regulations rather than as terms and conditions of permits because then there could be prosecution for violation under section 25 of the Act.

The Committee believes that the new section 18, not requiring or providing for the making of a return, can not be upheld independently as an exercise of section 14(d) of the Act.

Section 20(1) hinges on the discretion of the Regional Manager and the Committee regarded this discretion as potentially arbitrary.

Subsections 20(2) to 20(6) struck the Committee as arguably ultra vires section 14 as independent regulations. They also seemed to the Committee to be rather odd when seen as terms or conditions of a permit for a permittee, having got his timber, has nothing to lose by failing to satisfy the condition expressed in section 20(1). The Committee concluded that once again the enabling powers are defective.

If section 21 is seen as an independent regulation, it appeared to the Committee to be ultra vires section 14 of the Act. In any event, it sub-delegates a discretionary power to permit ad hoc to the Regional Manager. This too is ultra vires *see Clark et al* v. *Attorney General of Canada* (1977) D.L.R. (3d) 33.

If section 21 is seen as a term or condition of a permit, it is badly expressed and should be drawn in such words as these:

> Timber may not be cut on territorial lands under any permit . . . unless the Regional Manager notifies the permittee that the location or condition of the timber indicates that its removal is warranted.

The Committee noted the following errors in the French version:

(i) The new subsection 3(2) should read:

> (2) Ce règlement ne s'applique *pas* aux personnes décrites à l'article 3.1.

(ii) The new section 19 should read in part:

> . . . construire quoique ce soit *sans* l'autorisation d'un agent forestier.

[*Translation*]

qu'une modification à la Loi était un moyen approprié de résoudre ce problème.

Les articles 15 à 21 du Règlement constituent des dispositions générales ou des interdictions relatives à la coupe de bois. Selon le Comité, l'article 14 de la Loi ne comporte aucun pouvoir habilitant, que ce soit en termes précis ou limités, permettant d'établir des règlements régissant ou interdisant la coupe de bois. Les articles 15 à 21 n'ont de valeur que s'ils sont considérés comme des termes et conditions de chaque permis. Le Règlement devrait être explicite à cet effet. On a peut-être essayé de faire de ces dispositions générales des règlements plutôt que des termes et conditions de permis parce que cela permettrait des mises en accusation pour violation en vertu de l'article 25 de la Loi.

Le Comité croit que le nouvel article 18 qui ne prévoit, ni n'exige l'établissement d'un rapport ne peut être maintenu comme règlement indépendant en application de l'alinéa 14(d) de la Loi.

Le paragraphe 20(1) repose sur la discrétion du directeur régional, et le Comité croit que ce pouvoir discrétionnaire est potentiellement arbitraire.

Selon le Comité, les paragraphes 20(2) à 20(6) pourraient être considérés *ultra vires* aux termes de l'article 14 à titre de règlements indépendants. Ces paragraphes semblent par ailleurs étranges en tant que termes ou conditions d'un permis, car une fois qu'il a son bois, le détenteur d'un permis n'a rien à perdre s'il ne se conforme pas à la disposition énoncé au paragraphe 20(1). Le Comité conclut de nouveau à la défectuosité des pouvoirs habilitants.

Si l'article 21 est considéré comme un règlement indépendant, le Comité croit qu'il est *ultra vires* aux termes de l'article 14 de la Loi. De toute façon il s'agit de sous-délégation d'un pouvoir discrétionnaire au directeur régional en matière de délivrance de permis. Et cela aussi constitue un abus de pouvoir (voir *Clark et al* v. *le Procureur général du Canada* (1977) D.L.R. (3d) 33.)

Si l'article 21 est considéré comme un terme ou une condition d'un permis, il est mal énoncé et devrait par conséquent être libellé de la façon suivante:

> Nul ne peut couper du bois sur les terres territoriales quel que soit le genre de permis délivré . . . sauf lorsque le directeur régional informe le détenteur d'un permis que l'abattage du bois est justifié en raison de son emplacement et de sa condition.

Le Comité a relevé les erreurs suivantes dans la version française.

(i) Le nouveau paragraphe 3(2) devrait se lire comme suit:

> (2) Ce règlement ne s'applique *pas* aux personnes décrites à l'article 3.1.

(ii) Le nouvel article 19 devrait se lire comme suit:

> . . . construire quoi que ce soit *sans* l'autorisation d'un agent forestier.

[*Texte*]

Yours sincerely,

G. C. Eglington

March 18, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

SOR/79-508 Territorial Timber Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of December 28, 1979 concerning the above-noted amendment to the Territorial Timber Regulations. In answering your questions, I will be dealing with the various points in the same order as they were raised in your letter.

Your first questions relates to Section 5(2) of the amendment, which empowers a forest officer to refuse to issue a permit where the applicant is in default of the Regulations or is in debt to the Crown pursuant to the Regulations. I would like to inform you that the use of "may" in that Section is deliberate, partly to enable a permittee to make profits to pay off his debts to the Crown. However, in addition it enables the forest officer to grant a permit where the default is unrelated to the permit being issued. For example, an individual may be in default pursuant to a permit to cut fuelwood issued pursuant to Section 7(1)(c); the use of the word "may" in Section 5(2) would enable the forest officer to issue a permit for the cutting of timber for commercial purposes.

The Committee's second point relates to Section 6(1)(a) of the amended Regulations. My Department's view is that Section 14(c) of the *Act* is not so restrictive as to preclude Regulations which provide for charging dues on estimates of annual volume. Also, Section 6(3) is not, in our opinion, objectionable. This is an administrative concern which is consistent with Section 14 of the *Financial Administration Act* and the *Regulations re Repayment of Money Received*.

The Committee has observed that the cancellation of a permit pursuant to Section 10(1)(b) is objectionable in that such cancellation is dependent upon the opinion of the Regional Manager that a term or condition has been breached. The Department has agreed to delete the phrase "in the opinion of the Regional Manager" in order to satisfy the Committee's concerns. In addition, a procedure for notice of cancellation and appeal, currently handled stricly on an administrative basis, will be provided for in the Regulations.

[*Traduction*]

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 18 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

OBJET: DORS/79-508, Règlement sur le bois des Territoires—Modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 28 décembre 1979 concernant la modification susmentionnée au Règlement sur le bois des Territoires. Je répondrai à vos questions dans l'ordre qu'elles apparaissent dans votre lettre.

Votre première question porte sur le paragraphe 5(2) de la modification qui donne à un agent forestier le pouvoir de refuser la délivrance d'un permis à un requérant qui a enfreint au règlement ou qui est endetté envers la Couronne en vertu du Règlement. Je tiens à vous faire savoir que l'utilisation du mot «peut» dans cet article est voulue pour permettre au détenteur d'un permis de réaliser des gains pour rembourser ses dettes envers la Couronne. Toutefois, cette disposition permet par ailleurs à l'agent forestier de délivrer un permis lorsque la contravention n'a aucun rapport avec le permis délivré. Par exemple, un contrevenant à un condition d'un permis d'abattage de bois de chauffage délivré aux termes de l'alinéa 7(1)(c) peut recevoir de l'agent forestier un permis pour couper du bois à des fins commerciales, grâce à l'utilisation du mot «peut» au paragraphe 5(2).

Le deuxième point soulevé par le Comité visait l'alinéa 6(1)(a) du Règlement modifié. Le Ministère des Affaires indiennes croit que l'alinéa 14(c) de la Loi n'est pas restrictif au point d'exclure des règlements visant la perception de droits sur des volumes annuels estimatifs de bois. De plus, le paragraphe 6(3) ne donne pas, à notre avis, matière à objection. Il s'agit là d'une disposition administrative conforme à l'esprit de l'article 14 de la Loi sur l'administration financière et du règlement concernant le remboursement de sommes perçues.

Le Comité a fait savoir que l'annulation d'un permis en vertu de l'alinéa 10(1)(b) n'est pas justifiée du fait qu'elle tient au jugement du directeur régional quant à la violation d'un terme ou d'une condition d'un permis. Le Ministère a accepté de supprimer l'expression «selon l'avis du directeur régional» pour dissiper l'inquiétude du Comité. En outre, le Règlement prévoira une procédure visant les avis d'annulation et les appels, dispositions qui ne sont actuellement régies que sur le plan administratif.

[*Text*]

In our view, Section 14(b) is sufficient authority to provide that the Regional Manager may cancel a permit for breach of a term or condition. Naturally, the decision of the Regional Manager could be subject to judicial review.

The next point raised by the Committee is that Sections 15 to 21 of the Regulations can only be valid if seen as terms and conditions of every permit. The Department agrees with this point and, in order to clarify the Regulations accordingly, it is proposed that the heading "General" which precedes Section 15, will be amended to read "Terms and Conditions". Section 17, which is not a term or condition, will be located elsewhere in the Regulations.

Since we agree that Sections 15 to 21 must be construed as terms and conditions, it is unnecessary to deal with the Committee's comments in regard to Section 18.

You noted that Section 20(1) hinges on the discretion of the Regional Manager. It is the view of the Department, that this discretion is necessary to protect the Crown's interest in the lands vested in Her Majesty upon which timber is cut. Otherwise, the permittee could either damage the lands or could make minimal effort to comply with the Section, without being in default.

The Committee has commented that Sections 20(2) to 20(6) seem "rather odd" in that the permittee has nothing to lose by failing to satisfy the condition expressed in Section 20(1). These provisions are necessary to enable the Crown to recover its costs and again to protect the Crown's interest in the lands.

The Department noted the Committee's comment concerning the drafting of Section 21; however, in our view, the meaning remains the same as the way in which it is currently drafted.

Finally, the Committee should be advised that the Department is aware of the errors in the French version and that steps are being taken to correct those errors.

You have stated throughout your letter that the current enabling powers in the *Territorial Lands Act* are defective. The Department shares this view and agrees that in order to provide for effective administration and control of this resource, the *Act* should be amended to provide broader enabling powers, or, alternatively, separate legislation could be develop pursuant to which the resource would be managed. At present, there is no authority to make general forestry regulations; Section 14 is very specific and restrictive as to what may be included in Regulations. Moreover, there is no scope for the exercise of administrative discretion in relation to terms and conditions of permits. *All* terms and conditions affecting permits must be prescribed by regulation. Any other terms and conditions which are included in permits are, therefore, in our opinion, unenforceable. Also, legislative authority is necessary in order to provide for penalties for breach of a term or condition. This is currently lacking.

[*Translation*]

A notre avis, l'alinéa 14(b) comporte suffisamment de pouvoirs habilitants pour permettre au directeur régional d'annuler un permis par suite d'une infraction à un terme ou condition. La décision du directeur régional pourrait évidemment faire l'objet d'une révision judiciaire.

Le Comité soulève ensuite la question de la validité des articles 15 à 21 du Règlement qui ne tient que s'ils sont considérés comme des termes et conditions de chaque permis. Le Ministère en convient, et pour éclaircir le règlement en conséquence, on envisage de remplacer le titre «Dispositions générales» qui précède l'article 15 par «Termes et conditions». L'article 17 qui ne constitue par un terme ou une condition, sera placé ailleurs dans le Règlement.

Puisque nous acceptons de considérer les articles 15 à 21 comme étant des termes et conditions, il est inutile de nous attarder aux commentaires sur l'article 18.

Vous avez fait remarquer que le paragraphe 20(1) repose sur la discrétion du directeur régional. Le Ministère est d'avis que ce pouvoir discrétionnaire est essentiel pour protéger les intérêts de la Couronne sur les terres de Sa Majesté où le bois est abtatu. Autrement, le titulaire d'un permis pourrait endommager les terres de pas déployer les efforts nécessaires pour se conformer aux dispositions du paragraphe sans en être en contravention.

Le Comité a trouvé étrange que, en vertu des paragraphes 20(2) à 20(6), le titulaire d'un permis n'a rien à perdre s'il ne se conforme pas à la disposition énoncée au paragraphe 20(1). Ces mesures sont nécessaires pour permettre à la Couronne de recouvrer ses coûts et pour protéger ses intérêts dans les terres.

Le Ministère a pris note du commentaire du Comité concernant la rédaction de l'article 21; cependant à notre avis, le sens est le même dans les deux versions.

Finalement, je tiens à informer le Comité que le ministère des Affaires indiennes est au courant des erreurs dans la version française et que des mesures correctives sont en voie d'exécution.

Vous avez fait valoir dans votre lettre que les pouvoirs habilitants actuels de la Loi sur les terres territoriales sont défectueux. Le Ministère partage cet avis et convient que, aux fins de l'administration et du contrôle efficaces de cette ressource, la loi devrait être modifiée de manière à prévoir des pouvoirs habilitants plus larges, ou, avec l'alternative d'une loi distincte qui pourrait être élaborée, concernant la gestion de cette ressource. A l'heure actuelle, il n'y a aucun pouvoir habilitant permettant l'élaboration de règlements généraux sur les forêts; l'article 14 est très précis et restrictif quant aux dispositions des règlements. De plus, il existe aucune autorisation d'exercer un pouvoir discrétionnaire administratif en ce qui a trait aux termes et conditions des permis. *Tous* les termes et conditions des permis doivent être prescrits par le règlement. Tout autre terme ou condition lié à un permis est donc inapplicable à notre avis. Aussi, un pouvoir législatif pour établir des peines en cas de violation d'un terme ou d'une condition est indispensable. C'est une situation qui actuellement laisse à désirer.

[*Texte*]

In view of the above-mentioned deficiencies in the enabling powers, the Department is contemplating to take the relevant corrective action.

Yours sincerely,

Huguette Labelle

Mr. Eglington: The simple solution is that which is referred to on page 3 of Mrs. Labelle's letter:

> In view of the above-mentioned deficiencies in the enabling powers, the Department is contemplating to make the relevant corrective action.

I think what we might do perhaps is write to her minister or report to the houses to encourage them to get along with it because the defects which the committees saw in the regulations all relate to the fact that they were seeking to do what the enabling powers did not properly provide for. I think that relates to virtually every matter which is raised in the correspondence.

But on a couple of the matters I would like to make individual comments. First of all, the committee has always insisted that where money has been prepaid there should be a provision in the regulations providing for repayment where the service is not provided. The department in reply has referred to Section 14 of the Financial Administration Act and the regulations for the repayment of money received. Now those regulations are the next item on the agenda.

But what is important about both Section 14 of the Financial Administration Act and those regulations is simply that they are discretionary in the first instance, there is a discretion as to whether we were to repay overpaid money or not; in the second place, these territorial timber regulations sought to place a time limit on the repayment of overpaid money which is highly inconsistent with the repayment of money regulations which have no time limit in them, and those regulations are not exhaustive. There is no reason whatever why a provision should not be put in these regulations to provide for the repayment of overpaid money.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we should properly say that it "must" be paid and not "may" be paid back. There is no reason why the money should be kept by the government if the service has not been provided in accordance with Section 14(20) of the Financial Administration Act. I think that goes without saying. We should tell them not only that it must be paid back but also I think there should be a time limit on it after which interest would be charged.

Mr. Eglington: The other matter that arises out of these cutting charges is that the act provides for the levying of charges on timber cut under a permit. And these regulations provide for the prepayment of dues in accordance with the estimates of timber to be cut. The committee regarded this as ultra vires; the department says that in its view Section 14 extends to levying dues in advance. For my part I would still maintain that the act does not provide for levying dues in advance and that is maybe one of the things they should

[*Traduction*]

A la lumière des lancunes susmentionnées relativement aux pouvoirs habilitants, le Ministère compte prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Huguette Labelle

M. Eglington: La solution facile est mentionnée à la page 3 de la lettre de M^me^ Labelle.

> A la lumière des lacunes susmentionnées relativement aux pouvoirs habilitants, le Ministère compte prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Nous pourrions peut-être écrire à son ministre, ou faire rapport aux deux Chambres pour les encourager à donner suite à cette intention. En réalité, les lacunes décelées par le Comité dans les Règlements se rattachant toutes au fait qu'on essayait de faire ce que les pouvoirs habilitants ne prévoyaient pas vraiment. Presque toute la correspondance a trait à cette question.

J'aimerais cependant faire certaines remarques au sujet de deux ou trois points. Tout d'abord, lorsqu'il y avait des sommes d'argent à payer à l'avance, le Comité a toujours insisté pour que le Règlement prévoie une disposition de remboursement lorsque le service n'est pas fourni. Le ministère, dans sa réponse, se réfère à l'article 14 de la Loi sur l'administration financière et au Règlement concernant le remboursement des sommes perçues. Le prochain point à l'ordre du jour concerne ce Règlement.

Ce qu'il est important de remarquer au sujet de l'article 14 de la Loi sur l'administration financière et du Règlement, c'est simplement qu'ils sont tout d'abord discrétionnaires, en ce sens qu'il est laissé à notre discrétion de rembourser ou non le trop-payé; deuxièmement, ce Règlement sur le bois des territoires visait à imposer un délai pour le remboursement du trop-payé, ce qui n'est pas conforme du tout au Règlement concernant le remboursement de sommes d'argent, qui ne comporte aucun délai. De plus, le Règlement en cause n'est pas complet. Je ne vois pas pourquoi une disposition concernant le remboursement du trop-payé ne devrait pas être inséré dans ce Règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous devrions dire: «doit» être retourné, et non «peut» être retourné. Je ne vois pas pourquoi l'argent devrait être gardé par le gouvernement si le service n'a pas été fourni conformément à l'article 14(2) de la Loi sur l'administration financière. Cela se passe d'explication. Non seulement nous devrions leur dire que l'argent doit être retourné, mais il devrait y avoir un délai, après quoi on pourrait percevoir un intérêt sur la somme.

M. Eglington: L'autre question découlant de ces frais de coupe, c'est que la loi prévoit la perception de droits pour le bois coupé en vertu d'un permis. Ce Règlement prévoit le paiement à l'avance de droits fixés d'après l'évaluation du bois qui doit être coupé. Le Comité considère que c'est «ultra-vires»; le ministère prétend qu'à son avis, l'article 14 englobe la perception de droits à l'avance. Pour ma part, je maintiens toujours que la loi ne prévoit pas la perception de droits à l'avance, et c'est probablement une des corrections qu'ils

[*Text*]

include in their amendment ot the act if they want to proceed in this way.

The other matter which I want to refer to specifically is related to Section 20(2) to 20(6). This relates to the question of going on to the land and removing structures and billing the permittee or licensee for the cost. The department has agreed that the only way that these could conceivably be held to be valid under the present act is to say that they are terms and conditions of the permit. As was noted when these were before the committee last, there would be no incentive for anybody to abide by the terms and conditions of his permit, if it got to this stage, because he has already walked off the land and left it, and this is the sort of provision which really should be in the statute. If you are going to provide that the government comes in and does something and then bills a subject for the amount of money and can proceed to recover it, that is really something that should be provided for by statute and not invented as a term or condition of a permit. They are the particular observations I had.

• 1210

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am a little confused at that last comment. You do not think the government can put into any kind of contract, permit, anything else, generally speaking?

Mr. Eglington: Well, it can, Mr. Chairman, and if there were contracts between equals, that would probably be unobjectionable. But if you want to cut territorial timber, there is a statute which governs it and there are regulations which govern it and, I think, if you want to provide as part of this regime for the exploitation of timber rights that, if you abandon basically your permit or it is revoked, the government goes on and does the clean-up and so on and is going to bill you for the cost, this is something which should be specifically referred to in the enabling powers to make this sort of regulation.

Mr. Hnatyshyn: Is there a distinction, Mr. Chairman, to Counsel, with respect to voluntary termination where rights are terminated? You know, you try to think of the variety of possibilities by which there may be a claim and learn how we can address ourselves to that.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, through you to Mr. Hnatyshyn. The particular provisions relate to where a permitee fails to remove, demolish or otherwise dispose of structures and so on, where his permit has terminated. Now, whether it has terminated through the effluxion of time or cancellation is irrelevant. If one says it is a terminal condition of the permit, there is no incentive to anyone to abide by the terms and conditions because he is off the land and is not getting any benefit from the timber. Obviously this is a very, very sensible provision and it should be put beyond all doubt as to its legality. If they do want to amend the act, they should be encouraged to put provision in it providing for this.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Your complaint basically, then, is that the regional manager has the discretion to do whatever he likes and that there is really no money put up front with regard to the contractor ahead of time. It merely says that he has three months after the expiration of his permit

[*Translation*]

devront inclure dans leur amendement à la loi, s'ils veulent de cette façon.

L'autre question dont je veux parler surtout a trait aux articles 20(2) à 20(6). Il est question de se rendre sur les terres, de disposer des constructions, et ensuite, de facturer le détenteur de permis pour les coûts. Le minisère a convenu que pour procéder ainsi, validement, en vertu de la loi actuelle, il faudrait prétendre que ce sont là les conditons du permis. Comme on l'a noté lorsqu'on a étudié la question la dernière fois, si l'on en arrivait là, rien n'inciterait le détenteur à se conformer aux conditions du permis, car il aurait déjà quitté le terrain. Ce genre de disposition devrait en fait se trouver dans la loi elle-même. Si l'on stipule que le gouvernement intervient et établit une facture qu'il entend recouvrer, ce doit être stipulé dans la loi et non pas ajouté aux conditions du permis. Voilà les observations que j'avais à faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne comprends pas très bien cette dernière remarque. Vous ne pensez pas que le gouvernement puisse, de façon générale, ajouter quoi que ce soit à tout contrat ou permis?

M. Eglington: Si, monsieur le président, et s'il s'agissait de contrats entre égaux, je n'y verrais probablement aucune objection. Mais si vous voulez couper du bois sur un territoire, vous êtes régi par une loi et des règlements, et si vous voulez stipuler que, pour l'exploitation des droits de coupe, si vous abandonnez votre permis ou s'il est révoqué, le gouvernement vous fera payer le nettoyage, c'est quelque chose qui devrait être précisé dans les pouvoirs autorisant de tels règlements.

M. Hnatyshyn: Existe-t-il une distinction, monsieur le président, entre l'abandon et la révocation des droits? Vous savez, on essaie d'envisager toutes les possibilités de réclamation et les façons de les traiter.

M. Eglington: Les dispositions particulières portent sur le cas où le détenteur d'un permis néglige de retirer, démolir ou autrement supprimer les structures utilisées, à l'expiration de son permis. Alors, que ce soit l'expiration normale du permis, ou qu'il ait été annulé ne change absolument rien. Si l'on déclare que c'est une condition imposée à l'expiration du permis, cela n'incite personne à la remplir, car l'individu a alors quitté les lieux et ne profite plus du tout du bois. C'est évidemment une disposition très délicate et sa légalité doit être absolument certaine. S'ils veulent modifier la loi, il faut les encourager à y insérer une dispositions à cet égard.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce qui vous gêne donc, essentiellement, c'est que le directeur régional peut faire ce qu'il veut et qu'en fait, l'entrepreneur n'a pas à déposer d'argent du tout à l'avance. Il est simplement indiqué qu'il a trois mois pour retirer son matériel etc., après l'expiration de

[*Texte*]

to remove his buildings and all this kind of thing. But if he does not do anything, you are saying that there is no recourse and it is left up to the manager to decide whether he is going to remove things or clean up, and so on. But I do not see anything in this act that indicates that there is any penalty.

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson, that is why it has been dressed up in the regulations as a term or condition of the permit, and to that extent the act is defective.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well then, I suggest that we ask them to consider an amendment to the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What you think we should do?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, it would be useful if you and your co-chairman wrote to the Minister pointing out the defective nature of the act and the attempt to go beyond what the act really provides for, and it might encourage him to give some priority to changing it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Will you draft the letter?

Mr. Eglington: Okay.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I assume that we are also going to ask Huguette Labelle when the corrective action is going to be taken, too.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you think . . . Oh, what about the printing of this correspondence. Do you think . . .

Mr. Eglington: I think we already decided to print that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. Repayment of Receipts Regulations, Financial Administration Act?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We have really covered this in the last one, have we not?

• 1215

Mr. Eglington: I should say, Mr. Chairman, that dealing with the consolidation is a great problem. Those of you who have looked at what is on the shelf you know how much is in there. So far, what I have been doing is simply dealing with some of these as they are referred to in correspondence or as they come up, because there certainly has not been the time to make a concerted tackle on the consolidation.

These regulations are made under Section 14.(2) of the Financial Administration Act. The only comment I had on them basically was that Section 2 of the regulations really seems to be a fairly great extention of Section 14.(2) of the act. The act talks about where money is paid and the purpose is not fulfilled, whereas Section 2 talks about money paid that is in excess of the amount prescribed. Those two do not really seem to be the same thing. Sections 3 and 4 relate to Section 14.(2) of the act clearly.

[*Traduction*]

son permis. Or, s'il n'en fait rien, vous dites qu'il n'y a aucun recours et que c'est au directeur de décider s'il veut ou non nettoyer, etc. Il ne semble pas que la loi prévoit d'amendes d'aucune sorte.

M. Eglington: Non, monsieur Robinson; c'est pourquoi on stipule dans le Règlement que cette condition doit être remplie pour octroyer le permis, et c'est là que la foi fait défaut.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors, je suggère que nous leur demandions d'envisager d'amender la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que pensez-vous que nous devrions faire?

M. Eglington: Monsieur le président, il serait, à mon avis, utile que vous et votre co-président écriviez au ministre pour lui signaler cette lacune dans la loi et comment on a essayé d'aller plus loin que ce que prévoit la loi. Cela pourrait l'inciter à donner une certaine priorité à cet amendement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Allez-vous rédiger une lettre?

M. Eglington: D'accord.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose que nous demanderons également à M^me^ Huguette Labelle quand les choses seront corrigées.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pensez-vous . . . Et l'impression de cette correspondance? Pensez-vous . . .

M. Eglington: Je crois que nous avons déjà décidé de la faire imprimer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Règlement sur le remboursement des recettes, Loi sur l'administration financière?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous avons déjà étudié cela, n'est-ce pas?

M. Eglington: Monsieur le président, toute cette histoire de consolidation est très complexe. Ceux d'entre vous qui ont regardé ce qu'il y a sur la tablette savent combien c'est important. Jusqu'ici, je me suis contenté de m'occuper de ce dont on parlait dans la correspondance et des exemples qui m'étaient présentés, car nous n'avons pas encore eu le temps, certes, de véritablement étudier ce problème de la consolidation.

Ce Règlement découle du paragraphe 14.(2) de la Loi sur l'administration financière. Tout ce que je puis dire, c'est que l'article 2 du Règlement semble pousser un peu loin le paragraphe 14.(2) de la loi. La loi traite en effet d'argent payé sans que soit réalisé l'objectif, alors que l'article 2 traite de sommes payées dépassant le montant prescrit. Il ne semble donc pas que ce soit du tout la même chose. Les articles 3 et 4, par contre, sont bien liés au paragraphe 14.(2) de la loi.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, there was a comment made by Mr. Robinson earlier about the use of the word " "may", to be substituted for by something more mandatory, and the question of interest. Would that apply here as well? Or let me put it the other way: is there any reason why it ought not to?

Mr. Eglington: These regulations are very discretionary because, if you like, they depend first of all on the appropriate minister's forming an opinion and then, even after his forming an opinion, it is discretionary as to whether or not the money will be paid.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, there is an anomaly in the regulations which is a rather interesting one. Regulation 4 does not leave any discretion in the appropriate minister. Regulation 4, in fact, is mandatory that where part of the purpose is being fulfilled the Minister shall, in fact, refund the difference. Why, logically, it should follow that where part of the purpose is being fulfilled only there should be the surplus refunded and that that should be mandatory, and where the purpose has not been fulfilled in the slightest it should only be discretionary, certainly, I find rather difficult to understand. Perhaps we are straying into the merits in raising this with the Minister but it may be appropriate to do that. I suppose we really cannot question the statute itself, Section 14.(2) which does leave a discretion with the Minister, but we may want to raise it under the guise of questioning this discrepancy between the two methods of dealing with the surpluses.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It should be raised.

Mr. Eglington: I would suggest, Mr. Chairman, that in this instance the appropriate thing to do is if I address a letter to the Treasury Board. The reason I say that is that some years ago there was a certain amount of controversy as to whom the committee should be addressing its correspondence and designated instruments' offices were appointed in the departments. If the committee is going to depart from that, it is going to have to make some agreement with the government. I think in this instance, since it is a first-up matter, it would be appropriate to go through the channels which have been authorized to date.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Despite this letter, Mr. Chairman, it would be the kind of thing that could be included in one of those omnibus bills to clean up little anomalies in legislation, and things like that, which would not cause the government any trouble, given the process that we have adopted.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Good point.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

Will we go on then to the next one: Customs Sufferance Warehouser Regulations.

CUSTOMS SUFFERANCE WAREHOUSES REGULATIONS
Customs Act
March 8, 1980

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, M. Robinson parlait tout à l'heure de l'usage du mot «peut» et de son remplacement par quelque chose de plus obligatoire, et aussi de la question de l'intérêt. Cela pourrait-il s'appliquer également ici? Ou y aurait-il une raison pour ne pas en faire autant ici?

M. Eglington: Ce Règlement émane d'un pouvoir très discrétionnaire, car il dépend tout d'abord du jugement du ministre et, même après cela, on ne sait toujours pas si les sommes sont ou non payées.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, il semble que le Règlement comporte une anomalie assez intéressante. Le Règlement 4, en effet, ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire au ministre. Il est en fait obligatoire: lorsqu'une partie de l'objectif est réalisée, le ministre rembourse la différence. Je ne vois donc pas pourquoi il devrait s'ensuivre que lorsqu'une partie seulement de l'objectif est réalisée, l'excédent doit être obligatoirement remboursé, alors que lorsqu'il n'est absolument pas réalisé, ce n'est que discrétionnaire. Je trouve cela très discutable. Peut-être faudrait-il demander au ministre de nous l'expliquer. Je suppose que nous ne pouvons critiquer la loi elle-même, le paragraphe 14.(2), qui laisse un certain pouvoir discrétionnaire au ministre, mais nous pourrions soulever la question de cette différence entre les deux méthodes de remboursement des excédents.

M. Baker (Nepean-Carleton): On devrait au moins la soulever.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que, dans ce cas, le mieux serait que j'adresse une lettre au Conseil du Trésor. En effet, il y a quelques années, on ne savait pas trop à qui devait s'adresser le Comité, et des bureaux ont été désignés au sein des ministères. Je crois que si le Comité veut changer de méthode, il faudra qu'il consulte le gouvernement. Étant donné qu'il s'agit là d'une première étape, il me semblerrait approprié de suivre les voies autorisées jusqu'ici.

M. Baker (Nepean-Carleton): Malgré cette lettre, monsieur le président, c'est le genre de chose qui pourrait être inséré dans un de ces projets de loi d'ensemble qui remédient aux petites anomalies législatives, etc., sans que cela ne pose aucun problème au gouvernement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bonne idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Nous passons maintenant au point suivant: Règlement sur les entrepôts d'attente de douane.

RÈGLEMENT SUR LES ENTREPÔTS D'ATTENTE DE DOUANE
Loi sur les douanes
Le 8 mars 1980

[*Texte*]

These Regulations were scrutinized by the Committee in April 1975 under SOR/74-442. As a consequence they were amended to remove a nationality requirement which discriminated against landed immigrants.

The Regulations were recently the subject of notice in the press (clipping attached) which highlighted the discretionary nature of the Regulations as they affect applicants for authority to operate sufferance warehouses. The discretion is provided for in section 4 of the Regulations. This discretion exists even when the conditions precedent set out in section 6 have been met.

The enabling powers are sections 278(1) and (2) and 273(g) of the Customs Act:

> "278. (1) The Governor in Council may make such regulations as are considered advisable, for the appointment of sufferance wharfs and warehouses, at which goods arriving by vessels in transit to other ports or confined to certain days of departure, may be landed and afterwards stored before entry, if such vessels are duly reported to the custom-house and the collector's warrant for the landing obtained, and if the landing is effected between sunrise and sunset, on a day not being Sunday or a statutory holiday, and if the goods on being so landed, are immediately stored in such an approved sufferance warehouse; and such goods shall be thereafter dealt with by the proper officer as prescribed by law.
>
> (2) The Governor in Council may make regulations for the appointment of sufferance warehouses in which goods arriving by railway, highway or air transport may be stored before entry, when such goods have been duly reported.
>
> 273. The Governor in Council may, from time to time, and in the manner hereinafter provided, in addition to the other purposes and matters mentioned in this Act, make regulations for or relating to the following purposes and matters:
>
> (g) authorizing the appointment of warehouses, and regulating the security which shall be taken from warehouse keepers, the forms and conditions subject to which goods are to be warehoused, the mode of keeping goods in warehouse, and of removing goods therefrom and the amount of warehouse rent or licence fees;"

Given the use of the phrases "as are considered advisable", "for the appointment of sufferance wharfs and warehouses" and "authorizing the appointment of warehouses", section 6 of the Regulations is clearly *intra vires*. It would not be easy to establish that the discretion granted by section 4 is *ultra vires* even though it means that the rules governing the appointment of customs warehouses lie to a very great extent in the mouth of the Deputy Minister.

With the benefit of five years experience in scrutinizing statutory instruments, and with the hindsight granted by the press notice, one can see that it would have been wise in 1975

[*Traduction*]

Le présent règlement a été étudié en profondeur par le comité en avril 1975 (DORS/74-442). En conséquence, une disposition relative à la nationalité, jugée discriminatoire à l'endroit des immigrants reçus, a été abrogée.

Récemment, le règlement a fait l'objet d'un article de journal (ci-joint) qui met en évidence le caractère discrétionnaire du règlement à l'égard des personnes qui demandent l'autorisation d'exploiter des entrepôts d'attente de douane. Le pouvoir discrétionnaire, accordé en vertu de l'article 4 du Règlement, s'applique toujours même lorsque le requérant satisfait aux conditions mentionnées à l'article 6.

Les pouvoirs habilitants sont accordés en vertu des paragraphes 278 (1) et (2) ainsi que 273g) de la Loi sur les douanes:

> «278. (1) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements jugés utiles pour l'établissement de quais et entrepôts d'attente, où peuvent être débarqués et ensuite emmagasinés, avant déclaration, les effets arrivant par navires en transit vers d'autres ports et dont les jours de départ sont fixés, pourvu que ces navires aient été dûment déclarés à la douane et aient obtenu l'acquit du receveur à cette fin, que le débarquement ait été effectué entre le lever et le coucher du soleil, un jour qui n'est ni un dimanche ni un jour de fête légale, et que les marchandises, lorsqu'elles ont été ainsi débarquées, soient immédiatement déposées dans quelqus un de ces entrepôts d'attente approuvés. Le préposé compétent fait ensuite desdites marchandises ce que
>
> (2) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour l'établissement d'entrepôts d'attente dans lesquels des effets arrivant par chemin de fer ou par transport routier ou aérien peuvent être emmagasinés avant leur déclaration, lorsqu'il en a dûment été fait rapport.
>
> 273. Le gouverneur en conseil peut faire, de temps à autre, de la manière ci-dessous prescrite, en sus des objets et sujets mentionnés dans la présente loi, des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent:
>
> ... g) l'autorisation concernant l'établissement d'entrepôts et la réglementation touchant la garantie à exiger des gardiens d'entrepôt, les formes et conditions auxquelles les effets sont assujettis pour être emmagasinés, la manière de conserver les marchandises dans les entrepôts et de les en enlever, et le montant du loyer d'entreposage ou des droits à acquitter pour obtenir un pemis;»

Compte tenu de l'emploi des termes (règlements) «jugés utiles», «pour l'établissement de quais et d'entrepôts d'attente», et «autorisation concernant l'établissement d'entrepôts», le règlement est clairement *intra vires*. Il serait difficile de démontrer que le pouvoir discrétionnaire accordé en vertu de l'article 4 est *ultra vires* même s'il signifie que les règles applicables à l'établissement d'entrepôts de douane dépendent en bonne partie de l'interprétation qu'en fait le sous-ministre.

Après cinq années d'étude approfondie des textes réglementaires et suite à l'article de journal, il aurait été sage de chercher à savoir dès 1975 pourquoi le sous-ministre peut

[*Text*]

to enquire why the Deputy Minister should have a discretion to refuse appointment of a sufferenace warehouse if the conditions in section 6 are met; why all the conditions for the appointment of a sufferance warehouse are not set out in the Regulations; and why there is no obligation to give reasons in writing for refusal of appointment. In particular, the rule of one sufferance warehouse per port of entry, which appears to be critical, should be in the Regulations.

This example serves to illustrate how much on its guard the Committee needs to be when dealing with discretions which, as can be seen here, can come to mask an unwritten law never made by Parliament's intended delegate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must confess that my reaction, when I read this over was that we were really getting through to the merits, why should he not have a discretion and decide that they only wanted certain warehouses at certain places? Is this really within the purview of the committee, the type of thing that we should be considering?

Mr. Eglington: It is very difficult to answer that, Mr. Chairman. The committee has rather set its face against discretion in the past when there appears to be a rule and the rules ought to be laws in the regulations and not something which can be applied in 99.9 cases but not in another.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except that you cannot administer a department without having a certain amount of discretion in making judgments on things.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Certainly at this time we could ask the department what their recommendations are. If you can believe this article in the newspaper, it says that:

> Revenue Canada remains firm for the time being in its stand on the rules. However, it is studying the sufferance warehouse system and should have some recommendations by spring.

• 1220

So I think it would be rather timely that we ask them what those recommendations are and then take it from there.

Mr. Kempling: Did they say which spring? I know Revenue from away back.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No one knows it better than I do.

Mr. Kempling: I think we have a good point here.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, if I may, I think the questions that are put on page 2 of the submission, or the memorandum, from counsel are quite relevant. I was minister of the department and these sufferance warehouses are very important economically, not only to the licensee but they are important economically and can be to the municipalities in the areas. I think, and I have always felt, they are of such significant importance and subject to such a misunderstanding, if you know what I mean—accusation that the fix is in and that kind of thing—that it would be in the best interests of the government and the best interests of the department to

[*Translation*]

refuser à discrétion l'établissement d'un entrepôt d'attente si le requérant satisfait aux conditions prévues à l'article 6; pourquoi toutes les conditions préalables à l'établissement d'un entrepôt d'attente ne figurent pas dans le règlement et pourquoi le sous-ministre n'est pas tenu d'expliquer son refus par écrit. En particulier, la règle d'un seul entrepôt par port d'entrée, qui est restrictive, devrait figurer dans le règlement.

L'exemple qui précède illustre bien que le comité doit être sur ses gardes lorsqu'il étudie des pouvoirs discrétionnaires qui, comme c'est le cas présentement, peuvent reposer sur une loi non écrite que n'a pas faite celui à qui le Parlement a délégué son pouvoir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vous avouerai que lorsque j'ai lu cela, je me suis dit que nous allions vraiment nous interroger là sur le bien-fondé même du Règlement, et je me demandais pourquoi il ne pourrait pas y avoir un pouvoir discrétionnaire quand il s'agit de décider des entrepôts souhaités à certains endroits. Doit-on vraiment examiner ce genre de chose dans le cadre de notre Comité?

M. Eglington: Il est très difficile de répondre, monsieur le président. Il semble qu'en général, le Comité ait été fermement opposé aux pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il existe une règle, règle qui doit faire la loi dans les règlements et non pas être appliqué dans 99.9 p. 100 des cas seulement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sauf que vous ne pouvez diriger un ministère sans bénéficier de quelques pouvoirs discrétionnaires vous permettant de juger de certaines choses.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Là, nous pourrions certainement demander au ministère quelles sont ses recommandations. Si l'on en croit cet article de journal, et je le cite:

> Revenu Canada reste, pour le moment, ferme quant aux règlements. Toutefois, le ministère étudie le système des entrepôts d'attente et devrait pouvoir présenter des recommandations d'ici le printemps.

Il faut donc leur demander en quoi consiste ces recommandations, après quoi on verra.

M. Kempling: Il s'agit du printemps de quelle année? Ça fait longtemps que je connais Revenu Canada.

M. Baker (Nepean-Carleton): Personne ne les connaît mieux que moi.

M. Kempling: C'est une question qui vaut d'être soulevée.

M. Baker (Nepean-Carleton): Les questions figurant à la page 2 de la note de notre conseiller juridique sont, à mon avis, tout à fait pertinentes. Je suis bien placé, en tant qu'ancien ministre, pour savoir que ces entreprôts d'attente de douane présentent un grand intérêt économique, non seulement pour les titulaires des permis, mais également pour les municipalités et les régions où ils sont situés. Étant donné leur importance, mais également les malentendus auxquels ils ont donné lieu, le gouvernement, ainsi que le ministère, auraient intérêt à insérer quelques mots dans le Règlement, expliquant les raisons pour lesquelles cette demande a été rejetée; je propose que la

[*Texte*]

have, aside from the question of discretion—we can deal with that later—to have something in those regulations that would indicate why an application was returned, turned down. In other words, there should be some grounds expressed as to why it was turned down. Indeed, there should also be grounds expressed, or reasons expressed, as to why they were granted in the first place, so that the discretion is not an unfettered discretion. I am not suggesting—for the moment, in any event—that there should be no discretion but that it should at least be fettered by disclosure. I think it is important from the point of view of the department, the Deputy Minister and the Minister of the department.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The important thing is, though, that the Minister does not have any discretion at all, it is only the deputy minister who has the discretion.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You have anticipated my next point.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am sorry.

An hon. Member: The nub of the whole thing.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think these sufferance warehouses things are such, and I have felt for some time, and while I had every confidence in my deputy minister, I felt as a minister that the decisions were of such significance that the minister ought not to have the protection of hiding behind the skirts of the deputy minister, and that the . . .

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . applicant who came ought to have access to the minister in a much greater way than merely to brief the minister on what happened, but from the point of view of the ultimate exercise of discretion, on the grounds that the minister was accountable for that decision and should be made accountable to the public as well as to the applicant.

The third thing that I want to raise with respect to this is that I think before this committee moves in any way to say that it shall be a rule, universally applied across this country—where there are different geographic conditions, demographic conditions, economic conditions, industrial conditions, in other words where thers is a different make-up of the public, and the public that requires service—we should be very chary before we say that the rule of one sufferance warehouse per port of entry be in the regulations. I think in some areas it is wrong that that be the case and in some areas it is absolutely right that it be the case, but I think the department, and the minister, should be subject to the test of disclosure in the publicity as to why they made a particular decision. In other words I do not think the minister's ultimate discretion should be fettered in any way.

Now, I plead interest as a former minister. I also plead interest, because I represent some of those municipalities in the area. I want to make that clear to the committee. I think it is very important that ultimate responsibility be vested in a minister of the Crown and we do not enshrine what has been a working rule because it is a working rule that has a danger of being applied, properly or improperly. I think we should just avoid it, if we can. Now, there may be a good reason for

[*Traduction*]

question du caractère discrétionnaire du Règlement soit remise à plus tard. Le refus doit donc être motivé. En outre, il faudrait également expliquer pourquoi la demande avait d'abord été acceptée, prouvant ainsi que le caractère discrétionnaire du Règlement n'est pas limité. Je ne prétends pas que le pouvoir discrétionnaire doive être supprimé, mais simplement motivé. Il est fort important pour le ministère, le sous-ministre, ainsi que le ministre lui-même.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est le sous-ministre qui possède ce pouvoir discrétionnaire, et non pas le ministre.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est justement ce que j'allais dire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Excusez-moi.

Une voix: Nous voilà au nœud du problème.

M. Baker (Nepean-Carleton): Lorsque j'étais ministre, et tout en faisant pleinement confiance au sous-ministre, j'étais d'avis que, pour des décisions d'une telle importance, le ministre ne devrait pas déléguer ses responsabilités au sous-ministre.

Une voix: Bravo!

M. Baker (Nepean-Carleton): Le requérant devrait donc avoir accès auprès du ministre, non seulement pour lui expliquer ce qui s'est passé, mais aussi au sujet du pouvoir discrétionnaire à exercer, le ministre étant comptable des décisions prises, décisions qui doivent être motivées, tant auprès du public que du requérant.

J'estime qu'il faut être très prudent avant de décider d'entériner le Règlement prévoyant la création d'un entrepôt d'attente de douane par port d'entrée, rendant ainsi cette règle uniforme pour l'ensemble du pays, sans tenir compte des différences de conditions géographiques démographiques, économiques et industrielles, ainsi que des différents besoins du public desservi par ces entrepôts. Un entrepôt peut être indiqué pour telle région, mais non pas pour telle autre; quoi qu'il en soit, le ministère et le ministre lui-même devraient motiver publiquement leurs décisions. Donc, le pouvoir discrétionnaire du ministre ne devrait se heurter à aucune entrave.

Je m'intéresse d'autant plus à cette question que j'ai moi-même occupé ce porte feuille et que je représente actuellement plusieurs municipalités de cette région. Je voudrais que cela soit bien clair. Je crois qu'il est très important que la responsabilité finale repose entre les mains d'un ministre de la Couronne et que l'on ne donne pas force de loi à une façon officieuse de procéder, ce qui peut créer des ennuis. Il y a peut-être de bonnes raisons pour que les hauts fonctionnaires

[*Text*]

officials to come and brief the commmittee on what has happened in the development of rules and regulations but I thought I should leave that out at the beginning. It is a subject that worried me very much as a minister. I am going to say so you will completely know I would like personnaly purely for, interest, to see that firm get that warehouse. It is not in the area that I represent but it would affect and give service to that area. There is another area outside the City of Montreal which should have a customs warehouse and does not yet have one. I have always felt that was the case. Not from the point of view of the applicant in each case but from the point of view of the area and the business community to be served. Remember that phrase that appears in the Ontario Highway Transport Board Act when they are giving licences for highways. They should be based on *public* convenience and necessity—not on *department's* convenience and necessity. Quite often arguments were put to me as a minister—quite properly but I disagreed with them—which were related to the department's convenience and necessity. I am in sumpathy with that, but it ought to go much further and it ought to be balanced in favour of the public.

• 1225

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It has been a constructive meeting for you . . .

An hon. Member: I have learned something about sufferance warehouses. I knew nothing.

Mr. Kempling: I would add to that and say that which respect to the deputy ministers in the practice of discretion to refuse an appointment, one of the little exercises they go through is that they contact all the local brokerage houses and say to them by letter, do you think we should have a sufferance warehouse in such and such a location. The brokerage house says, no, because that means it has to supply staff to that sufferance warehouse; it may not service any more customers but it has to supply staff. That is the very point of what you are saying. It should not be the brokerage people or others who really make a decision in this. It should be for the public's convenience.

In Burlington, where I happen to live in fact, I did a survey in 1973. I have done it over a couple of years since because several businessmen came to me and said that they wanted a sufferance warehouse in Burlington—particularly the small retail shops that do a lot of importing. The answer always given was, no, go into Hamilton. It is not convenient. Or go to Milton. It is not convenient, you see. The fact in that a decision had been taken some years before by the department that the warehouse was not necessary but in the meantime, the commerce has grown dramatically. I concur with my colleague, Mr. Baker.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson is being very patient.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just wanted sort of to reiterate what my colleague from Nepean-Carleton has stated and I agree wholeheartedly that there should be ministerial responsibility in the Department of National Revenue. I

[*Translation*]

viennent informer le comité des développements en matière de règles et de règlements; cependant, je devais, me semble-t-il, faire cette mise en garde. C'est une question qui me préoccupait beaucoup en tant que ministre. J'aimerais personnellement que cette entreprise obtienne cet entrepôt. Celui-ci ne se trouve pas dans la région que je représente, mais il rendrait un grand service à la région. Il y a une autre région en banlieue de la ville de Montréal qui devrait avoir un entrepôt des douanes et n'en a pas encore un. Ce n'est pas du point de vue de la personne qui présente la demande que je me place, mais bien du point de vue de la région et du secteur commercial de celle-ci. Les permis de construction accordés aux termes de la Loi ontarienne (Ontario Highway Transport Board Act) sont fonction des besoins du public et non de ceux du ministère. Très souvent, on a allégué que certaines choses devaient être faites pour tenir compte des besoins du ministère. En tant que ministre, j'ai toujours réfuté cet argument. Le critère, c'est le public lui-même.

Le coprésident (M. Beatty): Cela a été une réunion constructive pour vous . . .

Une voix: J'ai appris quelque chose au sujet des entrepôts d'attente. Je ne connaissais rien de cette question.

M. Kempling: Avant que les sous-ministres ne refusent une nomination à leur discrétion, ils doivent par lettre s'adresser à toute les maisons de courtage locales et leur demander si, à leur avis, un entrepôt d'attente devrait être installé dans tel ou tel endroit. La maison de courtage répond que non; en effet, cela signifie que cette maison doit fournir du personnel à cet entrepôt sans pour autant servir d'autres clients. Cela rejoint ce que vous dites: les maisons de courtage ne devraient pas pouvoir prendre de décision; le critère devait être les besoins du public.

A Burlington, où j'habite, j'ai fait une enquête en 1973. J'ai entrepris cette enquête à la demande de plusieurs hommes d'affaires il y a quelques années. Les hommes d'affaires et particulièrement les petits magasins de détail réclamaient un entrepôt d'attente à Burlington étant donné le grand nombre d'importations. La réponse qu'on leur avait donnée était toujours négative. On leur avait dit d'aller à Hamilton, ce qui n'est pas pratique, ou d'aller à Milton, ce qui n'est pas pratique non plus. Le fait est que le ministère avait décidé quelques années auparavant qu'un entrepôt n'était pas nécessaire, mais qu'entre temps le commerce s'était accru considérablement. Je suis d'accord avec mon collègue, M. Baker.

Le coprésident (M. Beatty): M. Robinson a été très patient.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je voulais réitérer ce qu'a dit mon collègue de Nepean-Carleton. Je suis tout à fait d'accord, c'est le ministre du Revenu national qui devrait être responsable. C'est incroyable de penser que celui-ci n'a absolu-

[*Texte*]

think it is an absolute shame that the Minister of National Revenue has absolutely no power whatsoever and all the power lies with the deputy minister. I would say that this is the first opportunity we have had to suggest there should be ministerial responsibility—certainly with regard to sufferance warehouses.

The other thing I would like to ask the Department of National Revenue is what are the particulars of this unwritten policy which apparently have been followed in Customs and Excise as has been suggested in this article. If there is an unwritten policy, I would like to know what it is.

Mr. Eglington: I will just speak to that, Mr. Chairman. The corollary of what Mr. Baker was saying, of course, is that if it is an inflexible rule it should be in the regulations; if it is not an inflexible rule then the minister ought not and indeed cannot fetter his discretion by applying it and the disclosure would, of course, make clear when he has applied it and when he has not.

• 1230

Mr. Baker (Nepean-Carleton): There is this one issue that is important. I think it should be underscored and I think I mentioned it in passing. I did not mean to have it in the context of something mentioned in passing. That is that I think the public's view of the department is extremely important from the point of view of the administration.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it the consensus of the committee that we should write a letter to the minister along the lines discussed by Mr. Baker?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would think that really we should have a record of the discussion we have had this morning and that when it is typed, transcribed and everything, we should send it along to the minister and draw his attention to the remarks made. He could very well be delighted with what is expressed here. Is everybody agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Three more items.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): May I just add this rider so I will not forget it and so it will be in the transcript and will be a reminder? We might consider the institutionalizing of an advisory board of some kind, one of people who are independent of the business, or at least partially independent of the business. In a submission that was made to the government of which I was a member, with respect to duty-free shops, which is another very touchy subject with the Department of National Revenue, there was a suggestion for an advisory board to be seen as not only advising the minister but also providing an opportunity for the kind of public inquiry and submission of evidence analogous to the Ontario Highway Transport Board. When you are dealing with sufferance warehouses you are dealing with some very important considerations to the business community, to the public and to the department.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Regulations for the Transportation of dangerous commodities by rail, registered as SOR/74-456, as subsequently amended. Mr. Eglington.

[*Traduction*]

ment aucun pouvoir et que ce pouvoir est entre les mains du sous-ministre. C'est le ministre qui devrait être responsable, en ce qui concerne les entrepôts d'attente en tout cas.

J'aimerais demander au ministère du Revenu national des détails au sujet de cette politique officieuse dont on s'est inspiré aux Douanes et Accise, comme le suggère cet article. S'il existe une politique officieuse, j'aimerais savoir ce qu'il en est.

M. Eglington: Si vous me permettez, monsieur le président. Le corollaire de ce que M. Baker a dit évidemment c'est que s'il s'agit d'une règle inflexible, elle devrait faire partie des règlements. Si tel n'est pas le cas, le ministre ne devrait pas être tenu d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je crois qu'il faudrait insister sur quelque chose. J'ai mentionné cela en passant, mais je crois qu'il faudrait y attacher toute l'importance voulue. A mon avis, l'administration attache une importance extrême à la façon dont le public perçoit le ministère.

Le coprésident (M. Beatty): Le comité convient-il que l'on écrive une lettre au ministre dans les termes proposés par M. Baker?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions faire parvenir au ministre le compte rendu de la discussion de ce matin et attirer son attention sur les remarques qui ont été faites ici même. Il se peut que les points de vue exprimés lui plaisent beaucoup. Est-ce que tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a trois autres points.

M. Baker (Nepean-Carleton): J'aimerais ajouter quelque chose, j'ai peur de l'oublier. Nous pourrions étudier la possibilité de créer un conseil consultatif composé de personnes qui ne proviennent pas du milieu des affaires ou en tous cas pas tous. J'ai fait partie d'un groupe qui a fait une présentation au gouvernement concernant les magasins hors taxe, autre sujet très délicat pour le ministère du Revenu national. On a suggéré la création d'un conseil consultatif qui pourrait non seulement conseiller le ministre, mais également permettre la tenue d'enquêtes publiques et la présentation de témoignages: un conseil semblable au Ontario Highway Transport Board. Les entrepôts d'attente sont d'une extrême importance pour le monde des affaires, le public et le ministère.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au règlement concernant le transport de produits dangereux par chemin de fer, DORS/74-456, modifié par la suite. Je donne la parole à M. Eglington.

[*Text*]

REGULATIONS FOR THE TRANSPORTATION OF DANGEROUS COMMODITIES BY RAIL, registered as SOR/74-456, as subsequently amended

February 27, 1980

1. These Regulations are exempt from publication under section 15(2)(*g*) of the Statutory Instruments Regulations on the basis that they affect or are likely to affect only a limited number of persons and that reasonable steps have been or will be taken to bring their purport to the notice of those persons affected or likely to be affected by them. In this instance "persons" must have been interpreted as meaning the railway companies subject to the Regulations.

2. The Regulations are not exempted from the Committee's scrutiny by virtue of heir exemption from publication. A complete set would be made available on request. However, using as a sample the 1975 amendment, SOR/75-593, attached, it is clear that the Regulations are highly technical and that the Committee would have to adopt some mechanism other than its usual one in order to scrutinize the Regulations.

(Note: SOR/75-593 has not been translated for the purposes of this illustration. It was made in English only. Later amendments have been made in both official languages.)

3. It is not possible fore someone not having inside knowledge to know what registered but unpublished or what unregistered regulations have been made. In the case of the registered but unpublished ones, one could be forgiven for thinking that there is a deliberate attempt at secrecy since the Schedule of all the registered Regulations which appears in the 1978 Consolidation does not even give the name of unpublished registered regulations. It merely gives the SOR number and the notation "NP" for not published.

Perhaps the time has come to make a concerted effort to round up all the regulations subject to the Committee's scrutiny which do not appear in the Gazette. Some years ago the Privy Council Office was supplying the unpublished registered regulations at the end of each year. Of later years the only ones coming are those exempted under section 15(3)(*d*) of the Statutory Instruments Regulations, as to which a separate comment has been prepared.

(Note: The Department of National Defence has always supplied its voluminous unpublished and unregistered statutory instruments but there has never been time to go through them.)

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Did we agree, Mr. Chairman, that we are going to print the comments of Counsel for that last item?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am inclined to think that it would be a good idea to print Mr. Eglington's comment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not know about the item that appeared in the Ottawa *Citizen*.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, we will not bother.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think it should be referred to, though, that the item was in the *Citizen*, Ottawa,

[*Translation*]

RÈGLEMENT CONCERNANT LE TRANSPORT DES PRODUITS DANGEREUX PAR CHEMIN DE FER, DORS/74-456, modifié

Le 27 février 1980

1. Conformément à l'article 15(2)*g*) du Règlement sur les textes réglementaires, ce règlement est soustrait à la publication parce qu'il ne concerne ou ne peut concerner qu'un nombre restreint de personnes et parce que les intéressés en ont été informés. Dans le cas présent, «personnes» désigne sans doute les sociétés de chemins de fer régies par le Règlement.

2. Même s'il est soustrait à la publication, le règlement n'échappe pas à l'examen du comité; il existe à cet égard plusieurs exemples qui peuvent être fournis sur demande. Néanmoins, si nous prenons comme exemple la modification de 1975 au DORS/75-593 ci-joint, il appert que le règlement a un caractère hautement technique et que le Comité devra adopter une nouvelle méthode d'examen.

(Remarque: le DORS/75-593 n'a pas été traduit aux fins du présent exemple. Il a été rédigé en anglais seulement. Plus tard les modifications ont été rédigées dans les deux langues officielles.)

3. Il est impossible aux personnes non initiées de connaître les règlements enregistrés non publiés ou les règlements non enregistrés. Dans le cas des règlements enregistrés mais non publiés, l'on ne peut s'empêcher de croire qu'on ait voulu les garder secrets puisque l'Annexe de tous les règlements enregistrés qui figure dans la codification de 1978 ne mentionne même pas le nom des règlements enregistrés non publiés et indique seulement le numéro du règlement et les lettres «NP» pour «non publié».

Le moment est peut-être venu de concerter les efforts afin de rassembler tous les règlements sujets à l'examen du comité qui ne sont pas publiés dans la Gazette. Il y a quelques années, le Conseil privé publiait les règlements enregistrés non publiés à la fin de l'année. Depuis peu les seuls règlements fournis sont ceux qui sont soustraits à la publication en vertu de l'article 15(3)*d*) du Règlement sur les textes réglementaires; un commentaire distinct a été rédigé à ce sujet.

(Remarque: Le ministère de la Défense nationale a toujours diffusé ses volumineux textes réglementaires non publiés et non enregistrés, mais on n'a jamais eu le temps de prendre connaissance de leur contenu.)

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sommes-nous d'accord, monsieur le président, d'imprimer les commentaires du conseiller pour l'article précédent de l'ordre du jour?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que ce serait une bonne idée d'imprimer les commentaires de M. Eglington.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et que faire de cet article qui est paru dans le *Citizen* d'Ottawa.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous n'y attacherons pas d'importance.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois qu'il faudrait, cependant, dire qu'on parlait de cette question dans le numéro

[*Texte*]

Friday, February 22, 1980, page 13, from which we took a lot of the information.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, what is involved is a regulation which is published but which is exempt from registration. What brought this up, of course, was the Mississauga derailment. The exemption in this instance was given because there were a few persons affected by the regulations, and «persons» must have been interpreted as meaning the railway companies not the evacuees, or people who subsequently became evacuees.

If the committee wishes to assess these regulations, or scrutinize them, I think it will be obvious from the sample given here that some experts would have to be retained to do it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is terribly complicated. This is incredible.

Mr. Eglington: I suspect that this is the situation not only with these regulations but also some others in the unpublished category. Some years ago we were getting most unpublished regulations; lately the only ones that have been coming are the ones that extend or delay drilling permits off the east coast on account of international negotiations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Generally speaking, Mr. Chairman, to our counsel, I wonder if he would care to comment as to whether he feels that these amendments are satisfactory, or does he recommend that we should have some witness explain them to us?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I could not give any comment as to whether they are satisfactory or not because, to begin with, I do not understand them.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not either.

• 1235

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, I could not give any comments as to whether they are satisfactory or not because, to begin with, I do not understand them . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not, either.

Mr. Eglington: . . . and I do not have the technical knowledge to begin to understand them; but, as one can see from the Mississauga incident, they are obviously very important. But whether discussing their efficacy or full stringency would take this committee beyond its proper jurisdiction into dealing with the merits of the matter is something which the committee should consider.

Mr. Robinson (Burnaby): Is not the concern of this committee the question of whether or not the department has correctly interpreted Section 15.(2)(g) as to the persons who are affected and whether we should take the position that they may have exceeded that, and that, indeed, persons affected include not just the companies but people living in the surrounding community; and that, if that is the case, even though they may be highly technical, they should indeed be published?

[*Traduction*]

du vendredi 22 février 1980 du *Citizen* d'Ottawa, à la page 13, et que c'est dans cet article que nous avons pris pas mal de renseignements.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, il s'agit d'un règlement qui est enregistré mais non publié. C'est suite au déraillement de Mississauga que toute cette question a été soulevée. Ce règlement est soutrait à la publication parce qu'il ne concerne qu'un nombre restreint de personnes. Le terme «personnes» désigne sans doute les sociétés de chemin de fer et non les personnes évacués ou les personnes que l'on a évacuées par la suite.

Si le comité désirait se pencher sur ces règlements et les étudier, il faudrait pour cela engager des experts, comme on pourra s'en rendre compte en se reportant à l'exemple donné ici.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Tout cela est tellement compliqué que c'en est incroyable.

M. Eglington: Je crois que c'est ce qui se passe non seulement pour ces règlements, mais pour d'autres de la catégorie des documents soustraits à la publication. Il y a quelques années, la plupart des règlements n'étaient pas publiés. Dernièrement, les seuls règlements qui ne sont pas publiés portent sur l'extension ou les délais d'octroi de permis de forage au large de la côte Atlantique pendant qu'ont lieu des négociations au niveau international.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais demander au conseiller si, à son avis, ces modifications sont satisfaisantes ou s'il recommande la comparution de témoins spécialisés pour nous les expliquer?

M. Eglington: Monsieur le président, je ne pourrais vous dire si ces modifications sont satisfaisantes ou non, étant donné que je ne les comprends pas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Moi non plus.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne saurais dire s'ils sont acceptables ou non, parce que, tout d'abord, je ne les comprends pas . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Moi non plus.

M. Eglington: . . . et je n'ai pas les connaissances techniques pour essayer de les comprendre; mais, comme le démontre l'accident de Mississauga, leur importance est évidente. Quant à savoir si une discussion de leur efficacité ou de leur sévérité dépasserait le mandat du comité, dans la mesure où elle comporterait une étude du bien-fondé de la question, le comité pourrait se pencher là-dessus.

M. Robinson (Burnaby): Le comité ne devait-il pas considérer si le ministère a bien interprété l'article 15.(2)*g*) quand il s'agit de déterminer le nombre de personnes affectées. Nous pourrions prétendre que les personnes affectées ne soient pas simplement les sociétés, mais la population des locatiés concernées. Si c'est bien le cas, même si les règlements sont très techniques, il faudrait certainement les publier.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think Mr. Robinson's point is a good one, but I think we should differentiate between the contents of the regulations and doing an analysis . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . on the wisdom of the contents as opposed to their form and procedure.

Mr. Robinson (Burnaby): I do not think we can get into the contents but I think that there should be a question raised—at least we should question the department—as to the reason for exempting these regulations from publication and ask for their interpretation of "person", and whether indeed the regulations are exempted on the basis that it is only a limited number of companies. Then, having done that, we can decide whether we would want to take any further action.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, of course, it is not just that there is a limited number of companies: it is the number of persons that might be in proximity of trains going by with dangerous goods aboard. I think this is really the concern that I have.

Mr. Robinson (Burnaby): That is the point that I am making, that we should question the department to determine what their rationale is for exempting them from publication.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Presumably their rationale is that the persons of whom something is being demanded here are, in fact, the railway companies; that nothing is being asked, from the point of view of asking for some compliance with the regulations, of the public.

Mr. Robinson (Burnaby): But the public is interested in knowing whether what is being demanded of the companies, in fact, sufficient.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. Clearly the public is an interested party and, in my judgment, it would be useful to allow the broadest possible dissemination of the regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So maybe the Railway Act needs to be changed so as to expand upon the definition of "persons".

Mr. Robinson (Burnaby): It is not the Railway Act. It is the . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the Transport Act, I guess.

Mr. Eglington: Statutory instrument regulations.

Mr. Hnatyshyn: May I ask a question for information? Just how does the process on exemption from publication operate? How does that exactly come about? I mean, is it just that a declaration is made with the general excuse that it has been determined by the number of persons affected? Is that sufficient? That there is nothing further to be done: that it automatically then falls into that category? What is the sort of review process, if any?

Mr. Eglington: Regulations are simply made under the Statutory Instruments Act saying that such-and-so regulations are exempt from publication on the ground that they affect a small number of persons. Now, those regulations are now subject to this committee's scrutiny. They were not subject to this committee's scrutiny before because they were made prior

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que l'observation de M. Robinson est valable, mais à mons avis, nous devrions faire une distinction entre le fond des règlements et une analyse des . . .

M. Robinson (Burnaby): Certainement.

Le coprésident (M. Beatty): Une distinction donc entre le fond et la forme et la procédure.

M. Robinson (Burnaby): Ce n'est pas à nous de commencer une étude du fond, mais je crois que nous devrions du moins demander au ministère pourquoi il a soustrait ces règlements à la publication et lui demander aussi son interprétation du terme «personnes». Est-ce parce qu'il n'y a qu'un nombre restreint de sociétés ou d'entreprises? Ceci fait, nous pourrons décider ensuite si d'autres mesures sont nécessaires.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce n'est pas vraiment le nombre restreint de sociétés. L'essentiel, à mon avis, c'est le nombre de personnes qui peuvent être à proximité de trains qui transportent des marchandises dangereuses.

M. Robinson (Burnaby): C'est ce que je voulais dire. Il faut demander au ministère une explication de sa décision de soustraire ces règlements à la publication.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose qu'elle tient en fait que les personnes à qui ces règlements s'appliquent sont en fait les compagnies de chemins de fer, la population n'ayant aucune obligation relative à ces ces règlements.

M. Robinson (Burnaby): Mais la population veut savoir si les obligations imposées sur les compagnies sont assez strictes.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Il est évident que c'est une question d'intérêt général et j'estime qu'il serait utile de permettre la plus grande diffusion possible des règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudra peut-être changer la Loi sur les chemins de fer pour expliciter davantage la définition de «personnes».

M. Robinson (Burnaby): Ce n'est pas la Loi sur les chemins de fer. Il s'agit . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce sera la Loi sur les transports.

M. Eglington: Les règlements sur les textes réglementaires.

M. Hnatyshyn: Puis-je demander une précision? Comment décide-t-on de soustraire des règlements à la publication? Suffit-il d'invoquer, de façon générale, le nombre restreint de personnes affectées? Est-ce tout ce qu'il faut pour accorder l'exemption? Quelle est la procédure de révision, s'il y en a une?

M. Eglington: Aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, on peut soustraire des règlements à la publication en raison du nombre restreint de personnes affectées. Or, à l'heure actuelle ces règlements font l'objet d'une étude en comité. Ce n'était pas le cas pour ces règlements-ci parce qu'ils ont été faits avant le 1er janvier 1972; mais puisque les comités

[*Texte*]

to January 1, 1972; but they are now subject to the committee's scrutiny, so that one can start asking questions about the statutory instrument regulations.

There is also, Mr. Chairman, the point which is raised in the first paragraph of item 3, which this particular matter also brought to the fore, that the registered but unpublished regulations are even hidden from enquiry in the sense that the index to the consolidation does not disclose their titles: it just gives numbers with a notation "not published"; so that one can look down there and would never know, for instance, that there were regulations for the transportation of dangerous commodities by rail, and that seems to be a singular omission.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I think the notes of counsel are to be considered and printed, and I think we should ask that they be acted upon. I do not know about the bottom note that you have at the end of your notes where you say:

> The Department of National Defence has always supplied its voluminous unpublished and unregistered statutory instruments but there has never been time to go through them.

Do we have all these available to us, and, at some stage, are we going to take a look at them?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson. They occupy feet and feet and feet of shelving, and they keep coming week by week in large numbers.

Senator Nurgitz: Just out of curiosity, to counsel, on this one, because you would have looked at all the regulations and the language: is there an interpretation in the regulations of the word "strong"? I do not know what "packed in strong outside containers" . . . Do they . . .

• 1240

Mr. Eglington: I could not answer that because I have in fact only looked at the few I have had, which were amendments, and I have not gone through them because they are of such a technical nature as to be beyond my ken.

Mr. Robinson (Burnaby): There should be two letters that go out, presumably, Mr. Chairman, one to the Minister of Transport requesting some clarification as to the reasons for exemption of publication of these regulations, and secondly, to the President of the Privy Council suggesting that in future indices there not be a designation merely of NP but in fact at least the little of the regulation which is not being published should be published in future in the indexes.

An hon. Member: The number and title.

Mr. Robinson (Burnaby): The number and title, yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, if I could raise a point for review here, since almost all letters this morning were decided to go to ministers, does the committee want to change the past pattern?

[*Traduction*]

examinent ce genre de règlements maintenant, il peut demander des explications pour les exemptions.

Comme on le fait remarquer au 1[er] paragraphe de l'article 3, l'examen des règlements enregistrés mais non publiés est rendu impossible aussi du fait que leurs titres ne figurent pas dans l'annexe de la Codification. On y trouve seulement les numéros et les mots «non publiés». Donc, on ne pourrait pas savoir qu'il existe des règlements sur le transport ferroviaire de marchandises dangereuses, ce qui semble une omission remarquable.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'estime que les observations du conseiller devraient être étudiées et imprimées, et je pense aussi qu'il faudrait y donner suite. Je ne sais pas ce qu'il en est à propos de la remarque que vous avez mise en bas de la page où vous dites:

> Le ministère de la Défense nationale a toujours diffusé ses volumineux textes réglementaires non publiés et non enregistrés, mais on n'a jamais eu le temps de prendre connaissance de leur contenu.

Avons-nous des exemplaires et est-ce que nous allons les examiner un jour?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson. Ils occupent des étagères entières et nous en recevons chaque semaine en grande quantité.

Le sénateur Nurgitz: Simplement par curiosité, je voudrais demander au conseiller, qui a étudié tous ces règlements et leur vocabulaire, si on y trouve une définition du terme «solide»? Qu'entendent-ils par «conteneur extérieur solide» . . .

M. Eglington: je ne pourrais répondre à cette question, car j'ai seulement examiné quelques modifications qui m'ont été soumises. Le language technique dépasse ma compréhension.

M. Robinson (Burnaby): Je crois qu'il faudrait envoyer deux lettres, monsieur le président, dont l'une au ministre des Transports lui demandant des précisions sur les raisons pour lesquelles ces règlements seraient soustraits à la publication; une autre lettre devrait être envoyée au président du Conseil du Trésor lui suggérant qu'à l'avenir, on n'indique pas uniquement dans les annexes «mon publié» pour ces règlements, mais qu'on en donne le titre.

Une voix: Le numéro du règlement et le titre.

M. Robinson (Burnaby): Le numéro et le titre, oui.

Le coprésident (M. Beatty): Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Eglington: Monsieur le président, il me semble que ce matin, toutes les lettres sont adressées à des ministres. Le comité a-t-il l'intention de modifier sa façon de procéder?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we were going to discuss that at the steering committee meeting on Tuesday.

Mr. Eglington: Because I think that is something that ought to be discussed, if we are going to change the pattern.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is Executive Category Exclusion Approval Order, originally SOR/69-486. It is the second last item. Could we speed it up as much as possible? This is the last one.

Mr. Eglington: This is simply, Mr. Chairman, another one of these matters that arise in the newspapers where a statutory instrument is referred to and the newspaper doubted the legality of the exclusion order. But I must say that it appears to me to be valid.

An hon. Member: What appears to be valid?

Mr. Eglington: The exclusion order.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It seems to me that we are getting into the merits of whether or not, rather than the . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is not comment with regard to the last item then, so . . .

Mr. Eglington: . . . agreed to publish the titles . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): To publish the titles of the last . . . Agreed.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then the steering committee will meet in my office at 3:30, Tuesday. Our next meeting will be held at 3:30 next Thursday in Room 209 West Block.

The meeting is ajourned.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous allons discuter de cette question au comité de direction mardi.

M. Eglington: Si nous changons nos habitudes, il faudra en discuter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): L'article suivant à l'ordre du jour est le décret d'exclusion concernant les nominations à la catégorie de la direction, initialement le DORS/69-486. C'est l'avant dernier article à l'ordre du jour. Pourrions-nous nous dépêcher? Non, il s'agit du dernier article.

M. Eglington: Il s'agit d'une autre question qui est soulevée dans un journal, où un journaliste, en citant un texte réglementaire, met en doute la légalité de décret d'exclusion. Dans ce cas cela semble être valable.

Une voix: Qu'est-ce qui semble être valable?

M. Eglington: Le décret d'exclusion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il me semble que l'on discute ici du pour ou du contre plutôt que de . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors on ne discute pas de la dernière question à l'ordre du jour.

M. Eglington: . . . est-on d'accord de publier le titre . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): De publier le titre du dernier . . . d'accord.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): La réunion du comité de direction aura lieu dans mon bureau à 15 h 30 mardi, la prochaine réunion du Comité ayant eu lieu à 15 h 30 jeudi prochain dans la salle 209 de l'Édifice de l'Ouest.

La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, June 12, 1980
Thursday, June 19, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le jeudi 12 juin 1980
Le jeudi 19 juin 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permament des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27549—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Joyal	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Kempling	
Nielsen	Robinson (*Burnaby*)—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*) of the House of Commons

On Thursday, June 12, 1980:

Mr. Nielsen replaced Mr. Hnatyshyn

Conformément à l'article 65(4)(*b*) du Règlement de la Chambre des communes

Le jeudi 12 juin 1980:

M. Nielsen remplace M. Hnatyshyn

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 12, 1980
(3)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Perrin Beatty, P. C., M. P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee considered the letter received from the Chairman of the Standing Committee on Regulations and Ordinances of the Australian Senate, inviting delegates of the Committee to attend a conference in Canberra in the week of September 29, 1980 on the question of the scrutiny of delegated legislation. After discussion it was agreed:

That a delegation consisting of the Subcommittee on Agenda and Procedure, one other Committee member and Counsel to the Committee attend the conference in Canberra during the week of September 29, 1980. Accordingly, the delegation will consist of the following:

Senator John M. Godfrey, Joint Chairman

Perrin Beatty, P. C., M. P., Joint Chairman

Ken Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Vice Chairman

Sven Robinson (*Burnaby*), member of the Steering Committee

Walter Baker, P. C., M. P., member of the Committee

G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee considered the matter of the authorization to travel for the purpose of attending the conference in Canberra. On motion by Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) it was agreed:

—That the Joint Chairmen present a Report in their respective Houses recommending that the Committee or any Subcommittee so authorized by the Committee may adjourn from place to place in Canada or elsewhere.

The Committee considered the matter of the hiring of additional staff for Counsel's office. Mr. Eglington reported that he and the Joint Chairman, Hon. Perrin Beatty met with Mr. Marcel Pelletier, Clerk Assistant of the House of Commons who authorized the Director of Personnel of the House of Commons to arrange for the hiring of a second full time secretary, a temporary clerical assistant and a law student for the summer. The matter of filling the post of an associate counsel was also discussed by the Committee.

The Committee discussed the matter of the draft report on "government regulatory process", which has been examined by the Subcommittee on Agenda and Procedure. After discussion it was agreed:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 JUIN 1980
(3)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de M. Perrin Beatty, c.p., député, (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité étudie la lettre reçue du président du Comité permanent des règlements et des ordonnances du Sénat australien, invitant les délégués du Comité à assister à une conférence à Canberra, dans la semaine du 29 septembre 1980, concernant la question d'examen de la législation déléguée. Après discussion, il est convenu:

Qu'une délégation comprenant le Sous-comité du programme et de la procédure, un autre membre du Comité et le conseiller du Comité assistent à la conférence à Canberra au cours de la semaine du 29 septembre 1980. En conséquence, la délégation comprendra:

Le sénateur John M. Godfrey, coprésident

Perrin Beatty, c. p. député, coprésident

Ken Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), vice-président

Sven Robinson (*Burnaby*), membre du Comité directeur

Walter Baker, C. P., député. membre du Comité

G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité étudie la question concernant l'autorisation de voyager dans le but d'assister à la conférence de Canberra. Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) il est convenu:

—Que les coprésidents présentent à leur chambre respective un rapport recommandant que le Comité, ou tout autre sous-comité ainsi autorisé par le Comité, puisse ajourner d'un endroit à l'autre, au Canada ou ailleurs.

Le Comité étudie la question d'embauche de personnel supplémentaire pour le bureau du conseiller. M. Eglington fait rapport que lui et le coprésident, l'honorable Perrin Beatty, ont rencontré M. Marcel Pelletier, adjoint du greffier de la Chambre des communes, qui a autorisé le directeur du personnel de la Chambre des communes à prendre les dispositions nécessaires en vue d'embaucher une deuxième secrétaire à plein temps, un adjoint au commis temporaire et un étudiant en droit pour l'été. La question de remplir le poste d'un conseiller associé est également étudiée par le Comité.

Le Comité étudie la question d'un projet de rapport portant sur «le processus gouvernemental en matière de règlement», qui a été examiné par le Sous-comité du programme et de la procédure. Après discussion, il est convenu:

—That further consideration of the said draft report be deferred until the revisions proposed by the Subcommittee on Agenda and Procedure are incorporated into the report.

At 3:50 o'clock p. m., the Committee adjourned until Thursday, June 19, 1980 at 11:00 o'clock a. m.

[*Text*]

THURSDAY, JUNE 19, 1980
(4)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, The Hon. Senator John M. Godfrey and Mr. Perrin Beatty P. C. M. P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lewis.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Dubois and Nielsen.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*)

The Committee considered CRC c. 1361, SOR/80-214, Public Utilities Income Tax Transfer Regulations.

On SOR/79-527 "Fishing" by-law, 1978, No. 8, Eel Ground Band Council,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered the Draft Gold Roasting Plant National Arsenic Emission Standard Regulations, Weights and Measures Ministerial Specifications, SGM-1, SGM-2, SGM-3, Orders of the Designated Officer under section 21 of the Northern Pipeline Act, SOR/78-764 National Company Cancellation of Debt Order, SOR/79-817 By-laws Nos. 6 and 8 of VIA Rail Canada Inc., SOR/79-841 Weights and Measures Regulations, amendment

On SOR/79-867—Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Fisheries and Oceans with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-88 Parole Regulations, amendment

It was agreed,—That the Joint Chairman correspond with the Solicitor General of Canada with respect to certain comments by the Committee.

On SI/80-30 Financial Institution Dividends Remission Order and on SI/80-25 Customs Tariff Remission Order, Multilateral Trade Negotiations,

—Qu'une étude plus approfondie dudit projet de rapport soit différée, jusqu'à ce que les révisions proposées par le Sous-comité du programme et de la procédure soient incorporées au rapport.

A 15 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 19 juin 1980, à 11 heures.

[*Traduction*]

LE JEUDI 19 JUIN 1980
(4)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable John M. Godfrey et de M. Perrin Beatty, c.p., député, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lewis.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Dubois et Nielsen.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº. 1*)

Le Comité étudie le CRC c. 1361, DORS/80-214—Règlement sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique.

DORS/79-527 «Statut administratif», 1978, nº 8, Conseil de Eel Ground,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaire indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le projet de Règlement sur les dégagements d'arsenic des installations de grillage des matières aurifères, Poids et mesures—Spécifications ministérielles—SGM-1, SGM-2, SGM-3, Ordre du fonctionnaire désigné conformément à l'article 21 de la Loi sur le pipe-line du Nord, DOR/78-764—Décret de remise de la dette de la Compagnie du National, DORS/79-817—Règlements nºs 6 et 8 de VIA Rail Canada Inc., DORS/79-841—Règlement sur les poids et mesures—Modification.

DORS/79-867—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—modification

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Pêches et des Océans concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-88—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—Modification;

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le Solliciteur général du Canada concernant certains commentaires émis par le Comité.

TR/80-30—Décret de remise sur les dividendes des institutions financières et le TR/80-25—Décret de remise sur le tarif des douanes (Négociations commerciales multilatérales),

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the President of Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/76-644, SOR/836 Uranium Information Security Regulations,

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-624 Motor Vehicle Tire Safety Regulations, SI/77-208 Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions, SOR/77-869 Railway Passenger Services Adjustment Assistance, SOR/78-286 Railway Passenger Services Contract Regulations and on SOR/78-287 Schedule D to the Financial Administration, amendment

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-792 Weights and Measures Regulations amended

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/74-8 Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations,

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SOR/79-229—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment

SOR/79-804—Railway Advance Payment Regulations, amendment

SOR/79-816—Mail Receptacles Regulations, amendment

SOR/80-138—Fuels Information Regulations, No. 1, amendment

SI/78-61, SI/78-76,—Designating Certain Portions of the Public Service as Part of the Public Service

SOR/79-84, SOR/79-370, SOR/79-523,—Lobster Fishery Regulations, amendments

SOR/79-87—Citizenship Regulations, amendment

SOR/79-89—North Bay Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/79-91—Home-Trade, Inland and Minor Waters Voyages Regulations, amendment

SOR/79-92—Masters and Mates Examination Regulations, amendment

SOR/79-93—Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

SOR/79-97—Pacific Tariff of Harbour Dues, amendment

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le président du Conseil du trésor concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/76-644, DORS/77-836—Règlement sur la sécurité de l'information (uranium),

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/77-624—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile, TR/77-208—Modalités d'indemnisation des détenus de pénitencier (accidents de travail), DORS/77-968—Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers, DORS/78-286—Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs et le DORS/78-287—Annexe D de la Loi sur l'administration financière—Modification;

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-792—Règlement sur les poids et mesures—Modification,

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux,

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les

DORS/79-229—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification

DORS/79-804—Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer—Modification

DORS/79-816—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification

DORS/80-138—Règlement nº 1 concernant les renseignements sur les combustibles—Modification

TR/78-61, TR/78-76,—Désignation de certains éléments de la Fonction publique pour être partie de la Fonction publique

DORS/79-84, DORS/79-370, DORS/79-523,—Règlement de pêche du homard—Modifications

DORS/79-87—Règlement sur la citoyenneté—Modification

DORS/79-89—Règlement de zonage de l'aéroport de North Bay—Modification

DORS/79-91—Règlement sur les voyages de cabotage, en eaux intérieures et en eaux secondaires—Modification

DORS/79-92—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modification

DORS/79-93—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

DORS/79-97—Tarif des droits de port, région du Pacifique—Modification

SOR/79-98—Atlantic Pilotage Tariff Regulations

SOR/79-102—New Brunswick Shellfishing Order No. 1, 1979

SOR/79-103—Proclamation Establishing the Ministry of State for Economic Development

SOR/79-105—Delegation of Powers (Canada Pension Plan, Part I) Regulations, amendment

SOR/79-106, SOR/79-499,—Public Service Superannuation Regulations, amendment

SOR/79-107—Fishing Zones of Canada (Zones 4 & 5) Order, amendment

SOR/79-108, SOR/79-478,—Wheat Stabilization 1977 Regulations, and amendment

SOR/79-109—Hog Carcass Grading Regulations, amendment

SOR/79-114—Used Motor Vehicles Exemption Regulations 1978-1

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. on Thursday, June 26, 1980.

DORS/79-98—Règlement sur les tarifs de pilotage de l'Atlantique

DORS/79-102—Ordonnance sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick 1979-1

DORS/79-103—Proclamation désignant le ministre d'État au développement économique

DORS/79-105—Règlement sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada, Partie I)—Modification

DORS/79-106, DORS/79-499,—Règlement sur la pension de la Fonction publique—Modification

DORS/79-107—Décret sur les zones de pêche du Canada (Zones 4 et 5)—Modification

DORS/79-108, DORS/79-478,—Règlement sur la stabilisation du prix du blé (1977) et Modification

DORS/79-109—Règlement sur le classement des carcasses (porc)—Modification

DORS/79-114—Règlement d'exemption de droits de douane (véhicules à moteur usagés) (1978-1)

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 26 junin 1980, à 15h 30.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, June 12, 1980

• 1540

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I would call the committee to order, please. We have a brief agenda to go through this afternoon prior to going to the question of a briefing session particularly for new members, and I hope that we can get through the formal portion of the agenda as quickly as possible.

As many of you are aware, there has been an invitation to the committee to send representatives to a conference in Canberra, Australia, from September 29 to October 3, 1980, on the question of subordinate legislation. What I would like is to have a motion to send the steering committee plus Mr. Walter Baker, as a member of the committee, to attend on behalf of the committee if that is agreeable to committee members.

Senator Lafond: I so move.

Motion agreed to.

Senator Lafond: I assume this is the steering committee and some staff.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. Pardon me, and Mr. Eglington, Counsel, as well.

Senator Lafond: He is the staff I was thinking of.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You caught me up.

May we also have a motion for the committee to present a report in both Houses recommending that the committee, or any subcommittee so authorized by the committee, may adjourn from place to place in Canada or elsewhere? That is what makes it possible for us to send the delegation to Canberra.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I so move.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The third item on the agenda is a report, I guess, from counsel and myself on the question of hiring new staff. As members of the committee will be aware, Mr. Eglington has had problems because he has been understaffed and has had difficulties in terms of keeping up with the tremendous workload which is generated by the committee's activities. The steering committee met to consider this question earlier this week and asked that Mr. Eglington and myself approach Mr. Marcel Pelletier, the Clerk Assistant of the House of Commons, to discuss with him the possibility of hiring staff. I wonder if Mr. Eglington might want to report to the committee in terms of the discussions he has had.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. An approach was made to take on, first of all, a young lady as temporary help for a couple of months to

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 12 juin 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): S'il vous plaît, messieurs, la séance est ouverte. Nous devons, avant de passer à la séance d'initiation, de directives, destinée particulièrement aux nouveaux membres du comité, examiner ce court ordre du jour et j'espère que nous en terminerons aussi vite que possible avec cette partie officielle du programme.

Comme vous le savez tous, le comité a été invité à envoyer des représentants à une conférence qui se tiendra du 29 septembre au 3 octobre 1980 à Canberra, en Australie, et qui traitera de la question de la législation par délégation ou subordonnée. J'aimerais donc recevoir une motion à l'effet que l'on envoie là-bas le comité de direction ainsi que M. Walter Baker, à titre de membre du Comité, pour participer à la Conférence au nom de l'ensemble du comité. Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Lafond: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

Le sénateur Lafond: Je suppose qu'il s'agit du comité de direction ainsi que de personnel . . .

Le coprésident (M. Beatty): Oui, excusez-moi, et que l'on envoie aussi là-bas M. Eglington, conseiller juridique du comité.

Le sénateur Lafond: Il fait partie du personnel auquel je songeais.

Le coprésident (M. Beatty): Vous m'avez pris au dépourvu.

Puis-je aussi recevoir une motion de la part du comité afin de présenter un rapport aux deux Chambres recommandant que le comité ou tout sous-comité de ce comité soit autorisé par le comité à ajourner d'un lieu à un autre au Canada? En effet, c'est en vertu de cette motion qu'il nous sera possible d'envoyer une délégation à Canberra.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Beatty): Le troisième point de l'ordre du jour se rapporte, je le suppose, à un rapport venant du conseiller juridique et de moi-même au sujet de l'engagement de nouveau personnel. Comme les membres du comité le savent, M. Eglington a des difficultés puisqu'il n'a pas le personnel de soutien nécessaire pour traiter d'énormes quantités de travail que lui fournit le présent comité. Le comité de direction s'est réuni plus tôt dans la semaine pour étudier cette question et a demandé à M. Eglington et à moi-même que nous rencontrions M. Marcel Pelletier, greffier adjoint de la Chambre des communes, pour discuter avec lui de la possibilité d'engager du personnel supplémentaire. Je me demande si M. Eglington est prêt à faire part au comité des discussions qu'il a eues à ce sujet.

M. G. C. Eglington (conseiller du comité): Merci, monsieur le président. On avait commencé par songer, tout d'abord, à engager pour quelques mois une jeune fille qui se serait

[*Text*]

sort out the filing, the dead files and current files, and bring some order into the system, and, secondly, for a student in the summer. There were people in mind for both these positions. The third request was for a second full-time secretary to be put on immediately so that Mrs. Leroux, who has not been well for the last month in any event, can go on her summer holidays. There did not appear to be any difficulty raised by Mr. Pelletier. He gave instructions to Mr. St-Jacques that it be looked after. I have to see him tomorrow morning at 10 to deal with the actual mechanics and the money side of it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any further discussion on this question?

Senator Lafond: Not on this one precisely, but have we or are we foreseeing any developments in the hiring of an associate counsel?

Mr. Eglington: Senator Lafond, this is an exceeding by difficult post to fill, or rather to find somebody to fill it. I am attempting to do things about it, but it is not easy.

Senator Lafond: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Senator, I think it would probably be safe to say that if members of the committee have suggestions to make for a second counsel it would be very useful if they could pass them on to Mr. Eglington because he is actively canvassing the possibilities to see who might be available.

Mr. Eglington: It is not a post which appears to be very attractive, if I can put it that way.

Senator Lafond: I can agree and I shall entertain myself with the Joint Chairman from my side of the affair.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we could then move on to the fourth item on the agenda. I guess really what I should be doing is making a report on the discussion of the steering committee earlier this week.

• 1545

Under the question of the consideration of a draft report under the order of reference on government regulatory process, the steering committee met earlier this week to discuss a draft report which had been prepared by Mr. Eglington for consideration of the committee. In general, there was the feeling that we should be prepared to go ahead as rapidly as possible in making the report to both houses which would be as full as possible on the question of the government regulatory process. There were a number of suggestions that were made regarding the report and the request was made to Mr. Eglington that he rewrite certain portions of it and bring it back to us for further consideration. Then, once the steering committee had a chance to take a look at it, that we would present it to the full committee. There seemed to be a consensus that the final report should be held until after our delegation had a chance to return from Canberra in case issues were raised in Canberra which would be relevant to our report to the two Houses. But that if it appeared feasible, we perhaps might want to go ahead before summer recess to make a report to both Houses at least

[*Translation*]

occupée de classer les dossiers, les dossiers réglés et les dossiers en cours, afin de mettre de l'ordre dans le système. Et, en deuxième lieu, on a songé à engager un étudiant pour l'été. Voilà comment on prévoyait remplir ces deux postes. Notre troisième demande était pour obtenir immédiatement l'aide d'une deuxième secrétaire à plein temps afin de remplacer M^me^ Leroux, qui n'est pas en très bonne santé depuis un mois et qui, de toute façon, pourrait ainsi être libérée pour prendre ses vacances d'été. M. Pelletier n'a pas soulevé d'objection et il a demandé à ce que M. St-Jacques s'occupe de la question. Aussi, je dois rencontrer demain matin à 10 h 00 M. St-Jacques afin de préciser ces conditions et l'aspect financier.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres choses que vous vouliez dire à ce sujet?

Le sénateur Lafond: Pas réellement à ce sujet; mais a-t-on songé ou songera-t-on à l'avenir à engager un conseiller associé?

M. Eglington: Monsieur le sénateur Lafond, ce poste est extrêmement difficile à remplir ou je dirais plutôt qu'il est extrêmement difficile de trouver un candidat qualifié pour occuper ces fonctions. J'essaie de m'occuper de cette affaire, mais ce n'est pas si simple.

Le sénateur Lafond: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le sénateur, je me risquerai à dire aux membres du comité que, s'ils ont des idées sur la façon de remplir ce poste, qu'ils en fassent part à M. Eglington car ces idées seraient extrêmement bienvenues puisque M. Eglington cherche à trouver un candidat pour occuper ce poste de deuxième conseiller.

M. Eglington: C'est un poste qui ne paraît pas très attirant si vous permettiez que je m'exprime ainsi.

Le sénateur Lafond: Je suis d'accord et j'en discuterai avec le coprésident de la façon dont je conçois cette affaire.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être passer au quatrième poste de l'ordre du jour. Je crois donc comprendre ici que je suis censé présenter un rapport sur ce qui s'est passé plus tôt cette semaine au cours de la discussion du comité de direction.

Le comité de direction s'est réuni plus tôt cette semaine pour étudier la question de rédiger un projet de rapport résultant du mandat visant la façon dont le Gouvernement procède pour établir ses règlements. M. Eglington a préparé un projet de rapport pour que le comité l'étudie. De façon générale, on convient que nous devrions fournir aux deux Chambres, aussitôt que possible, des conclusions aussi complètes que possible, sur cette question du processus utilisé par le gouvernement lorsqu'il fait des règlements. Au sujet de ce rapport, on a avancé plusieurs idées et on a demandé à M. Eglington qu'il rédige de nouveau certaines parties et qu'il nous les soumette pour que nous les étudiions de façon plus approfondie. Ensuite, une fois que le comité de direction aura eu la possibilité de faire ses examens, on devra le soumettre au comité proprement dit. De façon générale, on semble d'accord sur le fait que le rapport définitif doit être retenu jusqu'à ce que la délégation revienne de Canberra, car il pourrait se faire que certaines des questions discutées à Canberra puissent mériter d'être intégrées dans ce rapport fait aux deux Chambres. Toutefois, à

[*Texte*]

on an interim basis covering what progress we have been able to make to date. I might add that as a new member of the Committee myself, I was very struck by the fact that it was apparent that under Mr. Robinson's co-chairmanship, I gather dating back to your predecessor the committee has done a great deal of work on this order of reference and the report which has been drafted so far could be quite substantive and the recommendations would be fairly far-reaching.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Excuse me, I missed that last part of the discussion. I guess it took place after I left because I was in such a rush to get away. But surely we can have a report before the Canberra thing. For gracious' sake, that is not until October.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The question is whether or not we would only have one report, Mr. Robinson, and we are looking into one report or whether we should perhaps have an interim report and a final report. Mr. Svend Robinson made the suggestion that he felt it would be useful to wait until after the Canberra trip was over in case there are raised at Canberra that would be useful to us in a final report. It would seem to be the consensus in the steering committee that where there is a great deal of substantive that we had a report already and we should not wait until October to make a preliminary report.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What does our Counsel have to say about this? Can we not have a report out some time in July before we adjourn?

Mr. Eglington: My recollection was that I was instructed to work, as Senator Godfrey so poetically puts it, under pressure to produce a complete document within the next two weeks. I am not going to commit myself to saying that it is possible in two weeks, particularly given the type of restructuring that Senator Godfrey has in mind. That report would be submitted to this committee and if acceptable to this committee, with the amendments made by this committee would be presented to the Houses this session before the recess. If in the light of Canberra or any other development such as the Economic Council's reports and so if the committee wishes to put in another report it would do so and my recollection was that the steering committee decided to eschew the word "interim" and just have a report and if it wanted to put in a subsequent report, it would do so.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would not want it to be called an interim report but rather it is a report, and after the Canberra thing, we may want to have another report. I do not know.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson, that is essentially the consensus that was reached that we understood

[*Traduction*]

condition que ce soit possible, nous voudrions peut-être avancer ce travail afin de pouvoir présenter aux deux Chambres un rapport sur les progrès réalisés jusqu'ici dans cette étude, tout au moins un rapport provisoire, avant les vacances d'été. J'ajouterais, puisque je suis nouveau dans ce comité, que j'ai été frappé de voir quelle était la quantité de travail qu'avait accompli ce comité sous la co-présidence antérieure de M. Robinson dans le cadre de ce mandat et du fait que le rapport rédigé jusqu'ici pourrait bien être extrêmement substantiel et que ses recommandations pourraient avoir des conséquences d'une portée pas mal étendue.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je m'excuse, mais j'ai manqué la dernière partie de la discussion. Je suppose que celle-ci a eu lieue après mon départ car j'étais tellement pressé par le temps. Nous pourrions très certainement présenter un rapport avant ce voyage de Canberra puisqu'après tout, il n'aura pas lieu avant octobre.

Le coprésident (M. Beatty): La question est de savoir si nous ne devons présenter qu'un seul rapport, monsieur Robinson, car nous pourrions peut-être aussi présenter d'abord un rapport provisoire, puis des conclusions définitives. M. Svend Robinson a laissé entendre qu'il croyait préférable d'attendre après ce voyage de Canberra pour présenter le rapport puisque des questions soulevées à Canberra pourraient fort bien être utilisées dans le cadre de notre rapport définitif. Le comité de direction semble être d'avis que, comme nous avons déjà énormément de matière qui a été traitée et déjà mise sous forme de rapport, nous ne devrions pas attendre octobre pour présenter un rapport préliminaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que notre Conseiller juridique a des idées à ce sujet? Est-ce que vous pensez que nous pourrions sortir un rapport en juillet avant l'ajournement?

M. Eglington: Si je me souviens bien, on m'a donné comme directives, comme le disait si poétiquement le sénateur Godfrey, d'établir sous pression un document complet avant la fin des deux prochaines semaines. Je ne puis pas m'engager à certifier que je pourrai le faire dans deux semaines compte tenu en particulier du genre de restructuration à laquelle songe le sénateur Godfrey. Le rapport serait soumis au comité, et si ledit rapport est accepté par le comité, avec les amendements faits par le comité, il serait présenté à la Chambre au cours de la session, avant les vacances. Si, à la lumière de ce qui aura été fait à Canberra, ou compte tenu de ce qu'aura indiqué éventuellement le rapport du Conseil économique, etc., le comité veut présenter un autre rapport, il est libre de le faire, et, si je me souviens bien, le comité de direction avait décidé d'éviter d'utiliser le mot «provisoire» et de présenter simplement un rapport. Si le comité veut présenter un rapport par la suite, il peut le faire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne tiens pas à ce qu'on désigne ce Rapport sous le titre de rapport préliminaire, mais simplement sous le titre de rapport. Il est possible qu'après le voyage de Canberra, nous décidions de faire un autre rapport.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, oui, on s'était essentiellement mis d'accord sur le fait que de présenter

[*Text*]

that the fact that we would be making an early report would not preclude us from making further reports at a later stage.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just think the report that we have now I think should be considered as a report period and not an interim report.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I believe there was a consensus that the word "interim" would not appear on the report, Senator.

Senator Lafond: With all due respect to the steering committee, this document is still being drafted, would it not be desirable once the draft is acceptable to the steering committee, to circulate it to the committee and let the committee itself decide whether it wants to adopt it and forward it or whether it wants to sit on it, having seen the document.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Indeed, all that the steering committee has authority to do is simply make recommendations to the full committee and certainly it would not be our intention in any way to preclude the ability of any member of the committee to speak fully on what is going to be a very substantive report and one which I think will mark a very important bench mark in the Committee's proceedings.

Senator Lafond: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So that in no way is the ability of any member of the committee to participate fully to be interfered with by the activities of the steering committee.

• 1553

Senator Lafond: No, I am not talking about obstruction, but give the committee ample time to consider it, and to decide whether it produces it, how it produces it and how it is called, by all means.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That covers the four points we have in the formal agenda. I wonder if there are any other items that members of the committee might want to raise. What we will do after that is to move to an informal session of the committee designed to be a briefing session. I do not think it is the intention that it be a closed session, or that anybody should be excluded who is not a committee member, but rather that it would not be necessary to have notes kept or to keep formal proceedings in any way. If any members of the committee would find it useful to keep the translators here, we would be pleased to have them, but failing that, when we move into the informal session, we would dismiss the translators. Is there any other item of new business any member of the committee would like to raise? Then perhaps we could adjourn the formal portion of the agenda. Is it the wish of the committee that we ask the translators to stay, or can we dismiss them?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, was the agenda read into the record?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sorry, no, it was not formally read into the record.

[*Translation*]

un premier rapport ne nous empêcherait nullement d'en présenter d'autres par la suite.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense tout simplement que le rapport que nous avons maintenant devrait être considéré comme un rapport, un point c'est tout, et non pas comme un rapport provisoire.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois, monsieur le sénateur, qu'on était d'accord pour que le mot «provisoire» n'apparaisse pas dans le rapport.

Le sénateur Lafond: En toute déférence pour le comité de direction, je vous ferai remarquer que ce document est toujours en train d'être rédigé et qu'une fois que cette rédaction aura été faite et sera jugée acceptable par le comité de direction, il me semble qu'il serait souhaitable qu'on nous en distribue les copies et que le comité décide de lui-même s'il veut l'adopter et l'envoyer ou s'il préfère continuer à l'étudier.

Le coprésident (M. Beatty): En fait, le seul pouvoir du comité de direction est de présenter des recommandations au comité proprement dit et nous n'avons certainement pas l'intention d'empêcher des membres du comité de discuter de façon approfondie des sujets qui figureront dans ce rapport très substantiel, rapport qui, à mon avis, constituera l'une des réalisations les plus importantes de notre comité.

Le sénateur Lafond: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Le comité de direction ne devra en aucune façon détourner les membres du comité d'apporter leur pleine contribution à cette œuvre.

Le sénateur Lafond: Je ne parle pas d'obstruction éventuelle, mais j'aimerais qu'on donne au comité tout le temps nécessaire afin qu'il puisse procéder à son étude, décider s'il veut présenter ce rapport, décider comment l'établir et l'intituler.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avons donc traité des quatre postes mis à l'ordre du jour et je me demande s'il y a d'autres sujets que les membres du comité voudraient étudier. Nous passerons ensuite à la partie officieuse de la séance, qui a été décrite à l'ordre du jour comme étant la session d'information, de directives. Je ne sais pas s'il doit s'agir d'une séance à huis clos ou s'il faut exclure les personnes qui ne font pas partie du comité, mais je crois qu'on n'aura pas besoin d'en faire la transcription, de façon officielle tout au moins. S'il y a des membres du comité qui pensent que les interprètes nous seront utiles, nous serons heureux de les conserver avec nous; mais si tel n'est pas le cas, lorsque nous commencerons notre séance non-officielle, nous les libérerons. Y a-t-il d'autres questions qui intéresseraient les membres du comité? Peut-être alors pouvons-nous ajourner notre séance officielle. Le comité veut-il que les interprètes restent, ou puis-je leur donner congé?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, est-ce que l'ordre du jour a été consigné au procès-verbal?

Le coprésident (M. Beatty): Je m'excuse, non. Le programme n'a pas été consigné au procès-verbal.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just wondered, because the reference to Mr. Walter Baker should probably be "Honourable".

Senator Lafond: The "Honourable" part should be spelled properly, and "P C, M P" in both cases.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. Let me then thank the translators. I am sorry, Senator?

Senator Lafond: As the senior member in point of years of service, may I be excused from the briefing session?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, certainly.

Senator Lafond: I shall just return to my cage.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I then thank the translators, and could we then . . .

Mr. Dubois: I want them because of important problems within my . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly. Could we ask the translators to stay please, although we could wrap up the formal keeping of records. Meeting adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je m'étais posé cette question, car il me semble qu'il faudrait peut-être ajouter le titre «honorable» devant le nom de M. Walter Baker.

Le sénateur Lafond: «Honorable» devrait être orthographié convenablement, ainsi que «P.C., M. P.», dans les deux cas.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Je remercie donc les interprètes. Je m'excuse, monsieur le sénateur?

Le sénateur Lafond: Comme je suis le membre du comité qui a servi le plus grand nombre d'années sur ce comité, peut-on m'excuser si je ne reste pas à la séance d'initiation?

Le coprésident (M. Beatty): Très certainement.

Le sénateur Lafond: Je vais simplement retourner dans ma cage.

Le coprésident (M. Beatty): Puis-je alors remercier les interprètes et nous pourrions alors commencer . . .

M. Dubois: J'aimerais que les interprètes restent car j'ai de grosses difficultés avec . . .

Le coprésident (M. Beatty): Très certainement. Nous allons alors demander aux interprètes de bien vouloir rester, mais nous pouvons arrêter l'enregistrement officiel du compte rendu. La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Thursday, June 19, 1980

• 1105

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Shall we call the meeting to order? There does not seem to be any other business except the consideration of the documents distributed. I am trying to remember; the sixth report. Graham.

Mr. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, this appears as a matter of record only, to demonstrate that the intent of the committee's sixth report, that would be the Thirtieth Parliament, was formally honoured by the passage of the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We did have a victory in that. The next item is Public Utilities Income Tax Transfer Regulations, CRC c. 1361. Mr. Eglington.

PUBLIC UTILITIES INCOME TAX TRANSFER REGULATIONS
Public Utilities Income Tax Transfer Act

May 13, 1980

Public Utilities Income Tax Transfer Regulations, C.R.C. c. 1361, as amended by SOR/80-214

1. The amending regulation, SOR/80-214, was the subject of questions in the House of Commons on 7th and 9th May and of a question of privilege raised by Mr. Taylor on 9th May (Hansard extracts attached).

Le jeudi 19 juin 1980

Le coprésident (sénateur Godfrey): A l'ordre, s'il vous plaît. Notre ordre du jour aujourd'hui ne comporte que l'étude des documents que nous vous avons distribués. Il me semble qu'il s'agit du sixième rapport. Graham.

M. Eglington (avocat du comité): Monsieur le président, je tiens à souligner, pour le compte rendu, que l'esprit du sixième rapport du Comité, déposé lors de la 30e législature, a été reconnu puisqu'on a adopté la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est donc une victoire pour nous. Le point suivant est le Règlement sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, C.R.C. c. 1361. Monsieur Eglington.

RÈGLEMENT SUR LE TRANSFERT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES ENTREPRISES D'UTILITÉ PUBLIQUE
Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

Le 13 mai 1980

Règlement sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, C.R.C. c. 1361, modifié par le DORS/80-214

1. Le règlement modificatif DORS/80-214 a suscité des questions à la Chambre les 7 et 9 mai, et une question de privilège a été soulevée le 9 mai par M. Taylor (voir ci-joint les extraits du Hansard).

[*Text*]

2. The enabling Act, as amended by 1976-77 c. 4, sections 85 and 86, is attached.

3. In the absence of any regulation made pursuant to section 5 of the Act, the Minister of Finance may decide when and in what proportion he will pay to the Province the 95 per cent of the income tax paid by a designated corporation. See section 3(1). The determination of the timing and proportion lies with the Minister of Finance. Should he choose to pay an interim 50 per cent and a final 45 per cent or to pay 20 per cent, 30 per cent, 20 per cent and 25 per cent at quarterly intervals, no regulation to this effect is strictly necessary. While the Minister of Finance could, in the absence of a regulation, determine when and in what proportion to pay, the Governor in Council is given power under section 5 of the Act to make rules for the determination of any matter to be determined by the Minister under the Act, one of which matters is the time or times at which the 95 per cent of income tax will be paid over to a Province. The Governor in Council has made regulations on this matter and they now provide for an interim 50 per cent and a final 45 per cent within two years of the end of a fiscal year. The Governor in Council need not make any such regulations and could revoke the present ones leaving the time or times of payment solely to the determination of the Minister of Finance who, under the Act, is not under any time constraints at all as to payment and could delay payment of the whole 95 per cent or any part of it for two, three, four, five, six . . . years.

4. The validity of the Regulations and of the amendment SOR/80-214 can not be doubted. It would, however, be open to the Committee, if it wished, to object to the Regulations or to the amendment as an unusual and unexpected use of section 5 of the Act; although it must be remarked that the Regulations do cut down the Minister's discretion under the Act and place some limit on the time for payment.

5. It would also be open to the Committee, if it wished, to report that such basic rules as the proportions and times for payment of the public utilities income tax transfers are not meet to be left, either to subordinate legislation (which can readily be changed) or to the Minister's discretion which, in the absence of regulations, is for all practical purposes ungoverned and ungovernable, but rather should be settled in specific terms by statute.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this was put on the agenda because it involved a statutory instrument that became a subject of, well, I use the word debate loosely, debate in the House in May. There were allegations in the House and the press that the regulation was ultra vires. I do not think it is ultra vires, but I think this particular illustration demonstrates that Parliament should scrutinize bills more carefully, and in particular the enabling powers in the bills under which this sort of regulation is made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say I put a question mark after both paragraphs 4 and 5 of your comments, indicating I really was not enthusiastic about pursuing

[*Translation*]

2. La loi habilitante a été modifiée par les articles 85 et 86 du chapitre 4 des Statuts révisés de 1976-77, dont on trouvera une copie ci-jointe.

3. En l'absence de tout règlement pris en conformité de l'article 5 de la Loi, le ministère des Finances peut décider quand et dans quelle proportion il paiera à la province les 95 p. 100 de l'impôt sur le revenu versés par une corporation désignée. Voir le paragraphe 3(1). C'est au ministre des Finances de déterminer le moment et le montant du versement. Qu'il choisisse de faire un versement provisoire de 50 p. 100, puis un versement final de 45 p. 100, ou de verser 20 p. 100 , 30 p. 100, 20 p. 100 et 25 p. 100 à intervalles trimestriels, il n'a besoin, pour ce faire, d'aucun règlement. Si, en l'absence de règlement, le ministre des Finances peut déterminer le moment et le montant du versement, le gouverneur en conseil peut, en vertu de l'article 5 de la Loi, édicter des règlements pour définir toutes les questions confiées au ministre aux termes de la Loi, et notamment la question du moment du versement à la province des 95 p. 100 d'impôt sur le revenu. Le gouverneur en conseil a édicté à ce sujet un règlement qui prévoit un versement provisoire de 50 p. 100 et, dans les deux ans qui suivent la fin d'une année financière, un versement complémentaire de 45 p. 100. Le gouverneur en conseil n'étant pas obligé d'édicter pareil règlement, il pourrait le révoquer et laisser toute latitude au ministre des Finances qui, par la Loi n'est soumis à aucun délai pour effectuer ces versements, et qui pourrait donc retarder de deux, trois, quatre, cinq ou six ans le versement d'une partie ou de la totalité des 95 p. 100.

4. La validité du Règlement et de sa modification par le DORS/80-214 ne peut être mise en doute. Cependant, le Comité aurait, s'il le juge opportun, la possibilité de s'opposer au Règlement ou à sa modification dans la mesure où ils constituent une utilisation inhabituelle et inattendue de l'article 5 de la Loi. On remarquera cependant que le Règlement met un frein au pouvoir discrétionnaire du ministre prévu dans la Loi, et impose une certaine limite de temps pour le versement.

5. Le Comité aurait également la possibilité de mettre en doute l'opportunité de confier des décisions aussi fondamentales, concernant le montant et le moment du transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, soit à la législation déléguée (qui peut facilement être modifiée) soit au pouvoir discrétionnaire du ministre dont l'action, en l'absence de règlement, échappe à tout contrôle; la question devrait plutôt être tranchée explicitement par la Loi.

M. Eglington: Monsieur le président, ce règlement a été mis à l'ordre du jour, car il a fait l'objet d'un débat à la Chambre en mai. On y a alors allégué, ainsi que dans les journaux, que le règlement était anticonstitutionnel. Je ne le crois pas, mais cela prouve bien que le Parlement devrait étudier plus attentivement les projets de loi, surtout les dispositions habilitantes qu'ils renferment et en vertu desquelles ce genre de règlement est rédigé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'avoue avoir mis un point d'interrogation à côté des paragraphes 4 et 5 de votre commentaire. Cela signifie que, dans les circonstances, je ne

[*Texte*]

the matter further under the circumstances. Does anybody else have any comments? Then it is agreed that we will not do anything further on this.

• 1110

"Fishing" by-law, 1978, No. 8, Eel Ground Band Council, SOR/79-527. Mr. Eglington.

SOR/79-527

BY-LAW, 1978, No. 8, EEL GROUND BAND COUNCIL
Indian Act

March 4, 1980

Criteria 1(a); 4; 5; 10; 11; 13; 14

1. The enabling power is expressed to be section 81 of the Indian Act, paragraphs (c), (o) and (v), which reads:

> "81. The council of a band may make by-laws not inconsistent with this Act or with any regulation made by the Governor in Council or the Minister, for any or all of the following purposes, namely: . . .
>
> . . .
>
> (c) the observance of law and order;
>
> . . .
>
> (o) the preservation, protection and management of . . . fish . . . on the reserve;
>
> . . .
>
> (v) the imposition on summary conviction of a fine not exceeding one hundred dollars or imprisonment for a term not exceeding thirty days, or both, for violation of a by-law made under this section."

2. *Section 16*

This provision is ultra vires on three separate counts: . . .

(i) it extends to "preparing violate";

(ii) it provides for fines exceeding $100.00; and

(iii) it provides for penalties for violation of a regulation made under section 14 of the By-law.

3. *Section 14*

This section provides for wholesale sub-delegation of rule-making power. The actual headings of power are copied from section 34 of the Fisheries Act. If any of these paragraphs are included within section 81(o) of the Indian Act, they are unnecessary. If any go beyond that provision, they are *ultra vires*. Moreover, the Band can not sub-delegate to itself or to others the rule-making power Parliament has delegated to it to exercise by By-law. By-laws may be disallowed by the Minister under section 82 of the Indian Act. There is no provision for disallowance of a "regulation" made under a by-law.

[*Traduction*]

tiens pas particulièrement à poursuivre l'affaire. Y a-t-il d'autres observations? Il est donc convenu de laisser tomber cette question.

Statut administratif, 1978, numéro 8, conseil de bande de Eel Ground, DORS 79-527. Monsieur Eglington.

DORS/79-527

STATUT ADMINISTRATIF, 1978, nº 8, CONSEIL DE BANDE DE EEL GROUND
Loi sur les Indiens

Le 4 mars 1980.

Critères 1 a); 4; 5; 10; 11; 13; 14

1. Le pouvoir habilitant émane des alinéas *c*), *o*) et *e*) de l'article 81 de la Loi sur les Indiens:

> «81. Le conseil d'une bande peut établir des statuts administratifs, non incompatibles avec la présente loi ou un règlement édicté par le gouverneur en conseil ou le Ministre, pour l'une ou la totalité des fins suivantes, savoir:
>
> . . .
>
> *c*) l'observation de la loi et le maintien de l'ordre;
>
> . . .
>
> *o*) la conservation, la protection et la régie des animaux à fourrure, du poisson et du gibier de toute sorte dans la réserve;
>
> . . .
>
> *r*) l'imposition, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende n'excédant pas cent dollars ou d'un emprisonnement d'au plus trente jours, ou de l'amende et de l'emprisonnement à la fois, pour violation d'un statut administratif établi aux termes du présent article».

2. *Article 16*

Cette disposition est ultra vires pour trois raisons distinctes:

(i) elle va jusqu'à viser un individu qui «s'apprête à violer» une disposition;

(ii) elle prévoit des amendes excédant 100 dollars; et

(iii) elle prévoit des peines pour la violation d'un règlement établi en vertu de l'article 14 du statut administratif.

3. *Article 14*

Cet article permet la sous-délégation globale du pouvoir de réglementation. Les éléments de pouvoir de chaque alinéa sont tirés de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries. Tout alinéa de l'article précité repris à l'alinéa 81 *o*) de la Loi sur les Indiens est inutile. Tout prolongement de cette disposition est *ultra vires*. De plus, la bande ne peut se donner à elle-même ou à d'autres par sous-délégation le pouvoir de réglementation que lui a conféré le Parlement par voie de statut administratif. Le Ministre peut rejeter des statuts administratifs aux termes de l'article 82 de la Loi sur les

[*Text*]

4. *Section 8*

This section is a reproduction of section 20(6) of the Fisheries Act. While it is open to Parliament to enact such a provision, it would appear to be so extreme a use of the power to make by-laws for the preservation, protection and management of fish as to be *ultra vires* or, at the least, an unusual and unexpected use of power. It infringes on rights of private property, exempts the band from civil liability and imposes on the owner the expense of the destruction of his own property.

4. *Section 12*

The word "or" has been omitted between "put" and "knowingly" in line 2.

5. *Sections 12 and 13*

These sections are taken, slightly modified, from sub-sections 33(2) and (3) of the Fisheries Act. They do seem to fit within the four corners of section 81(o) of the Indian Act provided that enabling power is construed as empowering the making of prohibitions. A court would probably interpret the prohibitions here as partial and so as an aspect of regulating activities for the preservation and protection of fish.

The copying of sections from a statute into regulations is a practice which ought to be discouraged. If Parliament has seen fit to enact specific provisions in the Fisheries Act and not leave them to be made under the enormously wide regulation-making powers of that Act, then it would seem both logical and prudent to conclude that prima facie such provisions are not meet subjecs for subordinate legislation.

6. *Section 17*

This provision is obscure. If it means that every owner is deemed liable if his tenant is liable, every partner for every other partner, etc., it is *ultra vires* and imputes guilt contrary to the Canadian Bill of Rights. The word "deemed" is properly used to create a legal fiction and deeming someone to be guilty when he would otherwise not be is something which ought not to appear in subordinate legislation.

The model for this section was perhaps section 62 of the Fisheries Act which does make sense: . . .

> "62. When not otherwise specified every proprietor, owner, agent, tenant, occupier, partner or person actually in charge, either as occupant or servant, shall be deemed to be jointly and severally liable for any penalties or moneys recovered under any of the provisions of this Act, or of any regulation."

7. *Section 18*

Presumably what this is meant to say is that proceedings in respect of an offence under the by-law may be instituted

[*Translation*]

Indiens. Le rejet d'un règlement établi en vertu d'un statut administratif n'est prévu dans aucune disposition.

4. *Article 8*

Cet article reprend intégralement le paragraphe 20(6) de la Loi sur les pêcheries. Bien que le Parlement soit en droit d'édicter une telle disposition, il semblerait que l'exercice du pouvoir de promulguer des statuts administratifs en vue de la conservation, protection et gestion du poisson soit une pratique extrême et *ultra vires,* ou du moins insolite. Cette disposition porte atteinte aux droits de propriété privée, dispense la bande de ses responsabilités civiles et impose au propriétaire les frais de destruction de sa propre propriété.

5. *Article 12*

Le mot «or» entre «put» et «knowingly» a été omis à la deuxième ligne de la version anglaise.

6. *Articles 12 et 13*

Ces articles reprennent, à quelques modifications près, les paragraphes 33(2) et (3) de la Loi sur les pêcheries. Ils semblent cadrer parfaitement avec l'alinéa 81(o) de la Loi sur les Indiens, dans la mesure où, en vertu du pouvoir habilitant, il soit permis d'établir des interdictions. Un tribunal considérerait probablement ces interdictions comme partielles et comme un élément de règlementation concernant la conservation et la protection du poisson.

L'intégration d'articles d'une loi dans un règlement ne devrait pas être encouragée. Si le Parlement a jugé bon d'édicter dans la Loi sur les pêcheries certaines dispositions précises plutôt que de les voir décrétées en vertu des vastes pouvoirs de réglementation de la loi, il semblerait à la fois logique et prudent de conclure à prime abord que ces dispositions ne sont pas destinées à faire l'objet de mesures législatives subordonnées.

7. *Article 17*

Cette disposition n'est pas claire. Si elle signifie que le propriétaire est censé être responsable, si son locataire l'est, que tous les associés sont également responsables, etc., cette disposition est *ultra vires* et impute le blâme contrairement à la Déclaration canadienne des droits. Le mot «censé» est utilisé à bon escient pour créer une situation de fiction légale, et qu'une personne soit réputée coupable dans des circonstances où elle ne l'aurait pas été normalement est une disposition qui ne devrait pas figurer dans une mesure législative subordonnée.

Cet article s'inspire probablement de l'article 62 de la Loi sur les Pêcheries qui, lui, est judicieux:

> «62. En l'absence de dispositions contraires, le propriétaire, possesseur, agent locataire, occupant, associé ou la personne effectivement en charge, soit à titre d'occupant, soit à titre de serviteur, sont censés conjointement et solidairement responsables des amendes ou deniers recouvrés en vertu des dispositions de la présente loi ou de tout règlement».

8. *Article 18*

Cet article signifie sans doute que des poursuites relatives à une infraction au statut administratif peuvent être inten-

[*Texte*]

at any time within two years after the time when the subject matter of the proceedings arose. (c.f. section 64, Fisheries Act)

It is doubtful if section 81(v) of the Act, which specifically mentions summary conviction, allows the making of a by-law allowing two years for proceedings instead of six months.

8. *Section 19*

The mention of forfeiture seems to be wrong since the by-law nowhere provides for any forfeiture. If the regulations do, the forfeiture would be a nullity. The regulation, if made, would be *ultra vires*. Section 81 of the Indian Act grants no power to impose forfeitures.

There would also seem to be no power to make a by-law prescribing the manner in which the proceeds of fines are to be applied. This matter would appear to be dealt with expressly by section 104 of the Indian Act.

9. *Section 20*

This section appears to be unnecessary as the by-law nowhere provides for proceedings other than summary conviction ones. Any such provision would, in any event, be *ultra vires* section 81(v) of the enabling Act.

This section is copied from section 65 of the Fisheries Act.

10. *Section 21*

This provision does not fall within section 81(v) of the enabling Act. It is not such a provision as would fall within section 81(q): . . .

"with respect to any matter arising out of or ancillary to the exercise of powers under this section"

It is in fact a very serious provision not fit for making by subordinate legislation. It is modelled on sections 55 and 60 of the Fisheries Act which relate to only particular offences under that Act.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think the comments on this by-law are, for once, fairly clear and almost self-explanatory. The by-law appears to be a particularly gross example of ultra vires lawmaking, and lawmaking which trespasses very severely on the rights and liberties of the subject.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Who should we take this up with?

Mr. Eglington: I should imagine, Mr. Chairman, in the first place it should be the instruments officer at the department of Indian affairs.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then would you carry on with that?

Mr. Eglington: I should point out, Mr. Chairman, for the sake of the translators, that wherever the words "paragraph (v)" appear in this comment, Section 81, paragraph (v), it should be paragraph (r).

[*Traduction*]

tées n'importe quand dans les deux ans après la perpétration de l'infraction. (Voir l'article 64 de la Loi sur les pêcheries).

Il n'est pas sûr que l'alinéa 81 *r*) de la Loi, qui traite précisément d'inculpation sur déclaration sommaire de culpabilité, permette l'établissement d'un statut administratif accordant un délai de deux (2) ans plutôt que de six (6) mois sur les poursuites judiciaires.

9. *Article 19*

La mention de confiscation semble mal à propos car il n'en est question nulle part dans le statut administratif. Si le Règlement parle de confiscation, celle-ci ne peut être que nuelle et non avenue. Le cas échéant, le Règlement serait *ultra vires*. L'article 81 de la Loi sur les Indiens n'accorde aucun pouvoir de confiscation.

Il ne semblerait pas exister de pouvoir permettant à un statut administratif de prescrire l'emploi des amendes. Cette question semble être traitée expressément à l'article 104 de la Loi sur les Indiens.

10. *Article 20*

Cet article semble inutile puisque aucune disposition du statut administratif ne prévoit des poursuites autres que sur déclaration sommaire de culpabilité. Toute disposition à cet égard constituerait de toute façon un abus de pouvoir de l'alinéa 81 *r*) de la Loi habilitante.

Cet article est tiré de l'article 65 de la Loi sur les Pêcheries.

11. *Article 21*

Cette disposition ne tombe pas sous le coup de l'article 81 *h*) de la Loi habilitante. Ce n'est pas une disposition qui s'appliquerait à l'alinéa 81 *q*):

«découlant de l'exercice des pouvoirs prévus par le présent article, ou y accessoire»

C'est effectivement une disposition très sérieuse qui ne peut pas être édictée par voie de législation subordonnée. Elle s'inspire des articles 55 et 60 de la Loi sur les pêcheries, articles qui concernent seulement des infractions particulières aux dispositions de cette Loi.

M. Eglington: Monsieur le président, pour une fois, les commentaires sur ce statut sont très clairs et ne nécessitent pas d'autres explications. Le statut est un exemple particulièrement frappant de législation anticonstitutionnelle qui viole dangereusement les droits et libertés de quelqu'un.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A qui devrions-nous nous adresser?

M. Eglington: J'imagine que nous devrions nous adresser d'abord à l'agent responsable des textes réglementaires au ministère des Affaires indiennes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Allez-vous en charger?

M. Eglington: Je tiens à souligner que dans le texte anglais, partout où l'on voit «Section 81, paragraphe (v)» il faut lire paragraphe (r).

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Draft Gold Roasting Plant Proposed National Arsenic Emission Standard Regulations: you have no action to recommend on that.

Mr. Eglington: No. These were put on the agenda, Mr. Chairman, because they are an example of publishing draft in advance and requesting comment, and they are also an example of one of the new situations where the socio-economic impact analysis is made available to those who want to check the analysis and cost-benefit aspects of the regulations. Since this is the sort of thing which it is clear the committee is moving towards recommending, the committee might want, for instance, in this case to let the department know that it has indeed looked at these and has no objection to them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you therefore . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We certainly report when we are dissatisfied with something a department has done; I wonder if it would be useful to pat a department on the back, for a change, if they have indicated that they understand the principles involved here and that they are moving toward them. I wonder whether this might be a good instance for one of our reports.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, it is a very good idea and it is one that I have floated for some time, particularly where one department drafts in a way which should be held out as an example to other departments. I think it would be very useful to report to the Houses if a particular provision is praiseworthy.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Co-Chairman, in some of the instances that I looked at on the day's agenda, one of our complaints could very well be the tardiness of departments in doing what they said they were going to do. I gather that in the past, by and large, each case has been reported separately to our respective Houses. I was wondering whether it might not be useful to bundle them, in this instance, into a number of cases where we feel that the departments have been dragging their feet and that it is symptomatic of a larger problem, on the one hand, and we might also ask Mr. Eglington to look for some instances where departments have been particularly good in terms of their handling of these questions and cite them as examples, as well, rather than reporting them simply as individual cases.

Mr. Eglington: It could, Mr. Chairman, be included in the report that is being drafted now, in fact—the problems, in general terms at least—by saving that the committee intends to smarten up its own procedures and to require much prompter action and will report delay to the Houses. It would be a very time—consuming job to go through every file and identify it as either tardy or swift. One can use these particular proceedings, which are read in the civil service, as a warning light to departments that in future they will have to be swifter and to praise some departments, like the Department of Agriculture or customs, who always respond to the department's queries very quickly and who do seem able to push the amendments through at a reasonable pace.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Projet de règlement sur les dégagements d'arsenic des installations de grillage des matières aurifères. Vous n'avez rien à recommander à ce sujet.

M. Eglington: Non. Ce règlement a été mis à l'ordre du jour, car il est un exemple des projets de règlement que l'on a publiés en demandant aux gens leur opinion. Il crée également un précédent en ce sens que l'analyse des répercussions socio-économiques est à la disposition de tous ceux qui veulent l'étudier et vérifier le rapport coût/avantage du règlement. Comme le Comité va sans doute recommander cette façon de procéder, il serait peut-être bon de faire savoir au ministère qu'il a bel et bien étudié le règlement et qu'il n'y a rien trouvé de critiquable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouvez-vous donc . . .

Le coprésident (M. Beatty): Si nous faisons rapport de nos critiques aux ministères, nous pouvons certainement leur transmettre nos félicitations de temps en temps, surtout s'ils ont dit comprendre les principes en cause et être disposés à les mettre en pratique. Ce serait peut-être une bonne occasion d'en faire un rapport.

M. Eglington: Monsieur le président, c'est une excellente idée. D'ailleurs il y a quelque temps que je l'ai lancée, surtout lorsqu'il s'agit d'un ministère qui rédige un règlement pouvant servir de modèle aux autres. Il serait vraiment très utile de faire rapport aux deux Chambres des dispositions louables.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le co-président, pour certains des règlements à l'ordre du jour aujourd'hui, que j'ai eu le temps de feuilleter, l'une de nos principales critiques, c'est le temps que met le ministère à donner suite à nos observations. Par le passé, on a fait rapport individuellement de chacun de cas aux deux Chambres. Il serait peut-être utile de regrouper tous les cas où nous croyons que le ministère fait traîner les choses, car ce pourrait être symptomatique d'un problème plus sérieux. Par ailleurs, nous pouvons demander à M. Eglington de chercher des exemples de ministères qui ont très bien réagi afin de les citer en exemple. Ce serait plus simple ainsi.

M. Eglington: Il pourrait en être question dans le rapport que l'on est en train de rédiger. On pourrait ainsi dire, du moins pour ce qui est des problèmes en général, que le Comité a l'intention de resserrer sa façon de procéder et d'exiger une plus grande célérité de la part des ministères, en précisant que tout retard sera rapporté aux deux Chambres. Il serait très long de revoir chacun des dossiers pour repérer ceux qui prennent leur temps et ceux qui agissent rapidement. On pourrait également profiter des comptes rendus de nos délibérations, qui sont lus par les fonctionnaires, pour avertir les ministères qu'à l'avenir ils devront agir avec célérité, et vanter d'autres ministères, comme celui de l'Agriculture et celui des Douanes, qui répondent toujours sans tarder à nos questions et qui sont capables de faire adopter des modifications dans un délai raisonnable.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess that is all we need to say, just bring out the departments and say we have no problems—you know, the Department of Agriculture can do it and others and give them a pat on the back.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think this should be included in one of our reports and we should group them in some way, rather than simply looking at them as isolated cases.

Mr. Eglington: There is in today's agenda, in the Indian and Eskimo housing regulations, a glaring example of the almost endless delay that has gone on for five years. The committee, in the past, has been very, very tolerant.

• 1115

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Weights and measures, Ministerial Specifications, SGM-1, SGM-2, SGM-3. There is no action required on this.

Mr. Eglington: I do not think, Mr. Chairman, any specific action is required, but it is yet another example of the situation where the Crown says it is not a statutory instrument, but as an act of grace these things are published, whereas in the committee's view these things are statutory instruments and they should therefore appear in Part II of the *Gazette* in the order of series of statutory instruments. This problem, again, will be dealt with in the report that is being written now, but I think it is always useful to put this sort of thing in the record, so that particularly the Department of Justice realizes that the committee is not going soft on the issue.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Orders of the Designated Officer under Section 21 of the Northern Pipeline Act, order numbers NP-MO-1-79, and then there are 2, 3, 4 and 5. Would you comment on that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: All I can say about it, Mr. Chairman, is that I did read the orders through. I could not see anything objectionable in them. They are very bulky and if any member wants to read through them I will send them to him.

Mr. Nielsen: I have not read them either.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will leave it up to the individual members and if they have any comment they can bring it upt at a future time.

Mr. Nielsen: You are standing them, are you, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is just no comment at this time, but anybody can . . .

Mr. Eglington: They will always stand, they will stand permanently referred so they can be brought back at any time.

Mr. Nielsen: They are so bulky you cannot use them, eh?

Mr. Eglington: No, I have read through them, but it was a question of the cost of printing and then distributing them to 20 members of the committee. If you would like them, I will send them to you.

Mr. Nielsen: If you have read them, could you give us a rough idea of what they are?

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'il n'y a rien à ajouter, sinon féliciter les ministères, comme celui de l'Agriculture, avec lesquels nous n'avons pas de problème.

Le coprésident (M. Beatty): On devrait le mentionner dans l'un de nos rapports en regroupant tous ces ministères au lieu de les mentionner un par un.

M. Eglington: A l'ordre du jour aujourd'hui il y a le règlement sur le logement des Indiens et des Esquimaux, qui est un exemple frappant de certains délais interminables, cette question traînant depuis cinq ans. Le Comité a été vraiment très indulgent par le passé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Poids et mesures, spécifications ministérielles, SMG-1, SGM-2, SGM-3. Il n'est pas nécessaire de faire quelque chose.

M. Eglington: Je ne le crois pas, monsieur le président, il s'agit plutôt d'un autre exemple de texte réglementaire pour lequel la Couronne soutient que ce n'en est pas un et que le texte est publié par pure gracieuseté. Or, de l'avis du Comité, il s'agit bel et bien d'un texte réglementaire qui devrait être publié dans la partie II de la Gazette dans l'ordre normal. On traite également de ce problème dans le rapport que nous sommes en train de rédiger, mais il est toujours utile de le signaler pour le compte rendu. Ainsi, le ministère de la Justice saura que le Comité n'entend pas être tendre à cet égard.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ordres du fonctionnaire désigné conformément à l'article 21 de la Loi sur le pipe-line du Nord, ordre nº NP-MO-1-79, et autres numérotés de 2 à 5. Voulez-vous dire quelque chose à ce propos, monsieur Eglington?

M. Eglington: J'ai lu les ordres au complet et je n'y trouve absolument rien à redire. Ils composent un document volumineux que j'enverrai avec plaisir aux membres qui voudront le lire.

M. Nielsen: Moi, je ne les ai pas lus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce sera au choix de chacun des membres. Si par la suite ils ont quelque chose à ajouter, ils seront libres de le faire.

M. Nielsen: Les réservez-vous, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a rien à dire pour l'instant, mais si quelqu'un peut . . .

M. Eglington: En fait, comme ils nous sont renvoyés en permanence, nous pouvons y revenir n'importe quand.

M. Nielsen: Ils sont tellement volumineux que vous ne pouvez pas vous en servir, n'est-ce-pas?

M. Eglington: Non, je les ai tous lus, mais il aurait été très onéreux de les faire imprimer pour les distribuer aux 20 membres du Comité. Si vous voulez, je peux vous en envoyer un exemplaire.

M. Nielsen: Si vous les avez lus, pourriez-vous nous donner une idée générale de ce qu'ils contiennent?

[*Text*]

Mr. Eglington: They are technical. They relate to standards in construction, and so on.

Mr. Nielsen: Probably of the Canadian section of the . . .

Mr. Eglington: I think the best thing is if I sent them to you.

Mr. Nielsen: Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): National Company Cancellation of Debt Order, SOR/78-764. You really have not any comment there.

M. Dubois: *Mr. Chairman*, voulez-vous nous expliquer. Quand vous dites que le texte français pourrait être critiquable, pourriez-vous nous dire quel est le problème avec ce règlement? Est-ce que je dois comprendre que la version française ne rend pas le véritable sens du règlement qui a été écrit en anglais? Je vois cela dans le texte que vous nous avez présenté. Est-ce que je peux avoir quelques commentaires à ce sujet?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this comment concerns the French text, which was written by Miss Mayrand who was counsel at the time. My recollection is that what she thought objectionable about the phraseology was that it was simply, if I can put this right, a tone of disrespect. It is all very well to say that the Crown may not do something, but it was the way it was expressed, rights being taken away from the sovereign. As far as I recollect, that is what the objection was. The English terminology is different but it amounts to the same thing, and the French that is used in the regulation is simply a reproduction of the French text of the statute.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I did not take it too seriourly myself.

M. Dubois: A ce moment-là, il n'y aurait rien à changer concernant cette situation? That is all right. Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will hand over to Mr. Beatty.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-817, VIA Rail Canada, Inc., By-laws Nos. 6 and 8.

December 13, 1979

The President,
Via Rail Canada Inc.,
P.O. Box 8116,
1801 McGill College,
Montreal, Quebec
H3C 3N3

Re: SOR/79-817, Via Rail Canada Inc. By-laws Nos. 6 and 8

Dear Mr. Roberts:

The above By-laws were made on 20th September and 22nd November 1978 respectively. They were not sanctioned by His Excellency the Governor General in Council pursuant to section 233 of the Railway Act until 1 November 1979, effective on registration on 6 November 1979. Pursuant to section 233(3) the By-laws were not of any effect until they were sanctioned. Consequently, I shall appreciate receiving your

[*Translation*]

M. Eglington: Ils sont très techniques. Il s'agit de normes de construction, de choses comme cela.

M. Nielsen: Sans doute pour le segment canadien du . . .

M. Eglington: Le mieux serait que je vous les envoie.

M. Nielsen: Très bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Décret de remise de la dette de la Compagnie du National, DORS/78-764. Il n'y a pas de commentaire.

Mr. Dubois: *Monsieur le président*, could you explain to us what that means. You say that the French version might be objectionable. Could you please elaborate on that? Is that to say that the French text does not have the same meaning as the English text? That is what you say in your comment. Could you please elaborate?

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit effectivement de la version française. L'observation a donc été rédigée par M^lle^ Mayrand, qui était notre avocat à l'époque. Si je ne m'abuse, elle a jugé la formulation critiquable parce que celle-ci manquait un peu de respect. On peut très bien dire que la Couronne n'a pas le droit de faire quelque chose, mais il faut y mettre les formes. On ne peut pas enlever de droits à sa Majesté. Le texte anglais n'utilise pas la même expression même si elle signifie exactement la même chose. En fait, le texte français du règlement reprend le libellé de la Loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je n'ai pas pris cela au sérieux.

Mr. Dubois: Well then, could we do something about it? Très bien, merci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je cède maintenant la parole à M. Beatty.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au DORS/79-817, Règlements numéros 6 et 8 de Via Rail Canada Inc.

Le 13 décembre 1979

Le Président
Via Rail Canada Inc.
B.P. 8116
1801 McGill College
Montréal (Québec)
H3C 3N3

Objet: DORS/79-817, Règlements n^os^ 6 et 8 de Via Rail Canada Inc.

Monsieur,

Les Règlements susmentionnés ont été établis le 20 septembre et le 22 novembre 1978 respectivement. Conformément à l'article 233 de la Loi sur les chemins de fer, ils n'ont été sanctionnés par Son Excellence le Gouverneur général en Conseil que le 1^er^ novembre 1979 et sont entrés en vigueur après leur enregistrement le 6 novembre 1979. Conformément au paragraphe 233(3), les règlements ne sont en vigueur

[*Texte*]

assurance, for transmission to the Committee, that the two By-laws were not applied until their sanctioning became effective and, in particular, that no prosecutions were undertaken for breach of the By-laws in respect of acts or omissions committed prior to 6 November 1979.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

January 7, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel Standing Joint Committee
of the Senate and of
the House of Commons
on Regulations and other
statutory instruments
The Senate
Ottawa, Ont.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Please refer to your letter of December 13, 1979 requesting assurance that By-Laws Nos. 6 and 8 (SOR/79-817) were not applied until their sanctioning became effective and that no prosecutions were undertaken for breach of the By-Laws in respect of acts or omissions committed prior to 6 November 1979.

I am pleased to give you this assurance. When VIA took over the responsibility for passenger services, the protection of trains by CN and CP as operating railways was continued under the Railway Act and the CN and CP By-Laws which were then in force. As a new railway, VIA had to obtain the sanction of its own By-Laws in order to have agents sworn in as VIA police officers. This process will take place early in 1980 at which time By-Laws 6 and 8 will be posted and begin to be enforced.

I am further informed by our Vice-President, Law that the prosecutions undertaken in 1979 were based on the Criminal Code.

Yours very truly,

J. Roberts

• 1120

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, these by-laws were made, but they did not complete their statutory processes for a considerable amount of time after they were, in fact, made. A request was made to VIA Rail to make sure they were not, in fact, applied before they had been sanctioned by the Governor General in Council, and to make sure no one had been

[*Traduction*]

qu'une fois sanctionnés. Par conséquent, j'aimerais que vous me confirmiez, pour le Comité, que ces deux règlements n'ont été appliqués qu'après avoir été sanctionnés et plus particulièrement, qu'aucune action n'a été intentée pour violation de ces règlements par acte ou omission avant le 6 novembre 1979.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 7 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 13 décembre 1979 dans laquelle vous demandiez qu'il soit confirmé que les règlements nos 6 et 8 (DORS/79-817) n'ont pas été appliqués avant d'être sanctionnés et qu'aucune action n'a été intentée pour violation de ces règlements par acte ou ommission avant le 6 novembre 1979.

Je suis en mesure de vous donner cette assurance. Lorsque Via a pris la responsabilité des services-voyageurs, la protection des services ferroviaires du CN et CP en tant que sociétés de chemin de fer a été maintenue en vertu de la Loi sur les chemins de fer et des règlements du CN et CP alors en vigueur. À titre de nouvelle société de chemins de fer, Via a fait sanctionner ses propres règlements de manière à pouvoir assermenter ses agents à titre d'agents de police de Via. Cette procédure sera effectuée au début de l'année 1980 et à ce moment, les règlements nos 6 et 8 seront enregistrés et appliqués.

Notre vice-président (contentieux) m'a également informé que les actions intentées en 1979 l'ont été en vertu du Code criminel.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président du Conseil et
directeur général
(J. Frank Roberts)

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, ces règlements ont été rédigés, mais il a fallu beaucoup de temps avant qu'ils soient mis en vigueur. Nous avons demandé à Via Rail de s'assurer qu'ils n'avaient pas été appliqués avant d'avoir reçu la sanction du gouverneur général en conseil et que, par conséquent, personne n'avait été poursuivi en vertu de ceux-ci avant leur

[*Text*]

prosecuted under them before they had legal effect and the necessary assurances were received from Mr. Roberts of VIA Rail.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You recommend no action? O.K. If there is no discussion, the next item is the Weights and Measures Regulations amendment to the Weights and Measures Act, P.C. 1979-3093. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the note attached to this amendment is purely explanatory. This is one of the instances where metrification has been provided for by statute.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So you recommend no action? Is there any comment on that? The next item is the Atlantic Coast and Marine Plant Regulations amendment to the Fisheries Act, P.C. 1978-3462.

March 5, 1979

R. A. Crouter, Esq.,
A/Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

Dear Mr. Crouter:

This amendment was before the Committee at its meeting of 1st March. Both paragraphs (a) and (b) of the new section 6 appeared to the Committee, as at present advised, to be ultra vires as neither provides for a period or periods during which the specified prohibition will be in effect as required by section 34.3(b) of the Fisheries Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

April 17, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/78-867 Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 5, 1979 re paragraphs 6(a) and (b) of the above captioned Regulations. We cannot agree that these paragraphs are ultra vires on the basis that no periods to which the prohibitions apply are provided in the Regulations.

No period is specified with respect to the prohibitions in paragraph (a) because it is the intent to prohibit harvesting at

[*Translation*]

entrée en vigueur effective. M. Roberts, de Via Rail, nous l'a assuré.

Le coprésident (M. Beatty): Vous ne recommandez rien? Parfait. S'il n'y a pas d'autres interventions, nous passons au règlement sur les poids et mesures, modification, Loi sur les poids et mesures, C.P. 1979-3093. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, je joins à la modification une simple note explicative. Dans ce cas, la conversion au système métrique a été prévue dans la loi.

Le coprésident (M. Beatty): Alors, vous ne recommandez rien? Y a-t-il des interventions? Passons donc au règlement sur les plantes aquatiques de la côte Atlantique, modification, Loi sur les pêches, C.P. 1978-3462.

Le 5 mars 1979

R. A. Crouter
A/Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-867—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

Monsieur,

La modification en question a fait l'objet d'un examen à la réunion du Comité du 1er mars. Les paragraphes *a*) et *b*) du nouvel article 6 constituent, de l'avis du Comité, un excès de pouvoir, puisque ni l'un ni l'autre ne fixe de date pour la ou les périodes au cours de laquelle l'interdiction dont il est question prendrait effet, conformément à l'alinéa 34.3*b*) de la Loi sur les pêcheries.

Veuillez croire, Monsieur, à mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 17 avril 1979

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-867 Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 5 mars 1979 concernant les paragraphes 6*a* et *b*) du Règlement susmentionné, nous ne considérons par ces paragraphes comme constituant un cas d'excès de pouvoir du fait qu'ils ne fixeraient aucune période pendant laquelle les interdictions prévues prendraient effet.

Étant donné que le paragraphe *a*) vise à interdire toute récolte des plantes aquatiques énumérées, dans les zones citées,

[*Texte*]

any time the specified marine plants in the specified areas. Section 34.3(b) of the Fisheries Act does not, in our opinion, make it mandatory to specify a period during which harvesting is prohibited. Where no period is specified, as in paragraph (a), it is clearly understood that the prohibitions apply to "any time". If the intent was to limit the period of the prohibition, the period would have been specified, as has been done in paragraph (b). You will note that paragraph (b) specified the areas and periods to which the prohibition applies by reference to Columns I and II of the Schedule.

Yours truly,

R. A. Crouter,
A/Director General.

May 10, 1979

R. A. Crouter, Esq.,
A/Director General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
of the Oceans,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

Dear Mr. Crouter:

Thank you for your letter of 17th ultimo. I apologize for making reference to paragraph 6(b) as being *ultra vires*. The Committee is aware that it is in fact *intra vires* and I enclose the comment submitted to the Committee on 1st March last.

I note your position on paragraph 6(a) and cannot agree with it. Prohibition under section 34.3(b) may be, and may only be, for such period or periods *as are prescribed* in the regulations. Failure to prescribe a period renders the prohibition ineffective and not perpetual. Failure to state a period at all is not a prescription of an indefinite period.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

NOTE: This letter was written in ignorance of the decision on 11 April 1979 of Addy, J., (Federal Court Trial Division) in *Dantex Woolen Co. Inc.* v. *Minister of Industry, Trade and Commerce.* In that case the proposition stated in my last sentence was used, with other arguments, to strike down an addition to the Import Control List which specified no time limit on the import prohibition it purported to create.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

[*Traduction*]

et cela de façon permanente, aucune précision supplémentaire n'est nécessaire. Nous pensons par ailleurs que l'alinéa 34.3*b*) de la Loi sur les pêcheries n'exige aucunement que l'on précise une période pendant laquelle la récolte est interdite. Lorsque donc aucune indication de date n'est donnée, comme dans le paragraphe *a*), il est clair que l'interdiction a une portée illimitée. S'il avait été par contre de l'intention du législateur de délimiter un interval d'interdiction, cet interval aurait été fixé, comme c'est le cas au paragraphe *b*). Vous voudrez bien remarquer que le paragraphe *b*) porte mention des zones et des périodes de l'année auxquelles s'applique l'interdiction définie aux colonnes I et II de l'Annexe.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur général
R. A. Crouter

Le 10 mai 1979

Monsieur Crouter
A/Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des pêches et océans
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-867 Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

Monsieur,

Soyez remercié pour votre lettre du 17 avril. Je m'excuse d'avoir mentionné le paragraphe 6*b*) comme cas d'excès de pouvoir. De fait, le Comité l'a bien déclaré conforme à la Loi et vous voudrez bien trouver ci-joint le commentaire lu devant le Comité du 1er mars dernier.

Mon avis diffère toutefois du vôtre en ce qui concerne le paragraphe 6*a*). En vertu de l'alinéa 34.3*b*) de la Loi, l'interdiction ne peut avoir effet que pendant des périodes de temps *précisées* par le règlement. Le manquement à préciser la période de temps en question annule l'effet de l'interdiction, et celle-ci n'a aucunement une portée générale et illimitée dans le temps.

Veuillez croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

NOTA: J'avais écrit cette lettre avant d'avoir pris connaissance de la décision du 11 avril 1979 rendue par Addy, J., (Cour fédérale du Canada, division de première instance) dans l'affaire *Dantex Woolen Co. Inc.* c. *le ministre de l'Industrie et du Commerce.* La dernière phrase de ma lettre a en effet été utilisée au cours de cette affaire, en même temps que d'autres arguments, pour supprimer une disposition supplémentaire à la liste de contrôle des importations qui ne prévoyait aucune limitation dans le temps à l'interdiction qu'elle voulait faire appliquer.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this file concerns an ultra-vires provision in the regulations. The act allows for prohibiting harvesting of marine plants for such period or periods as are specified in regulations. The regulation appeared and no period or periods were specified. The department's agreement is that if they do not specify a period, it means the ban is perpetual. That did not strike the committee in the last Parliament as being lawful, and in the meantime there has been a decision in the Federal Court of Canada on a similar attempt to add an item to the import control list without specifying a time period. That attempt was struck down as being ultra vires, and the case has appeared to be on all fours. In this instance, I would think the appropriate course under our new procedure is to write to the minister and tell him the committee wants a time period specified in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just have one comment. The date of the memorandum was January 10, 1979, and the last letter was May 10, 1979. What was the delay?

Mr. Eglington: It was before the committee on 1 March 1979 and was just one of those many matters that did not reach the agenda in the four meetings we had last Parliament.

M. Dubois: Je ne sais pas si j'ai bien compris, voulez-vous dire que pour ne pas rajouter quelque chose au règlement, que ce serait par la voie d'une décision administrative ou d'une directive administrative que l'application du règlement se spécifierait? Est-ce que j'ai bien compris vos explications, monsieur le conseiller juridique?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the decision that will have to be made by the department is to make a subordinate legislative decision; that is, to make a rule specifying the periods for which harvesting can be prohibited, notwithstanding the fact that the harvester has a licence. The department presumably does not want to have any limitations on its power, but the act requires that it specify a period.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed that we write to the minister?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-88, Parole Regulations amendment. Mr. Eglington.

[*Translation*]

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit ici de dispositions anticonstitutionnelles des règlements. La loi prévoit l'interdiction de la récolte des plantes aquatiques au cours de la période ou des périodes précisées dans le règlement. Or, le règlement ne précise aucune période. D'après le ministère, comme on ne précise rien, c'est que l'interdiction est permanente. Le comité de la dernière législature n'a pas jugé cela très légitime, et depuis, la Cour fédérale du Canada a rendu un jugement sur une tentative semblable d'ajouter un article à la liste des importations contrôlées sans préciser de période. La Cour a jugé cette façon de faire anticonstitutionnelle et le cas semblait analogue. Dans le cas qui nous occupe, il serait utile d'écrire au ministre pour lui dire que nous désirons que les règlements précisent la période d'interdiction.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il une intervention?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je voudrais faire un simple commentaire. La première note de service est datée du 10 janvier 1979, et la dernière lettre, du 10 mai 1979. Y a-t-il eu un retard?

M. Eglington: Le Comité en a discuté une première fois le 1[er] mars 1979, mais nous n'avons tout simplement pas eu le temps de l'étudier au cours des quatre séances que nous avons tenues lors de la dernière législature.

Mr. Dubois: I do not know if I have understood you correctly. Do you mean that in order not to add anything to the regulations, the application period of the regulations would be specified in a by-law or a guideline? Have I understood you correctly, Mr. Counsel?

M. Eglington: Le ministère devra décider lui-même s'il doit prendre une mesure législative connexe, c'est-à-dire s'il doit adopter une règle précisant les périodes d'interdiction de la récolte, même si les gens intéressés ont un permis en bonne et due forme. Le ministère ne veut sans doute pas que son pouvoir soit limité, mais la loi l'oblige à préciser la période d'interdiction.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord pour que nous écrivions au ministre?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant au DORS/79-88, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, modification. Monsieur Eglington.

July 27, 1979

Mr. W. R. Outerbridge, Q.C.,
Chairman,
National Parole Board,
340 Laurier Ave. West,
Ottawa K1A 0R1

Re: SOR/79-88, Parole Regulations, amendment

Le 27 juillet 1979

Monsieur W. R. Outerbridge, C.R.
Président
Commission nationale des libérations conditionnelles
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa
K1A 0R1

Objet: DORS/79-88, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, modification

[*Texte*]

Dear Mr. Outerbridge:

Sections 11.1 and 31.1 of the Regulations as added by the above amendment, provide for full parole or day parole to be granted, before the prescribed terms of imprisonment have been served, in three stated circumstances. I shall be glad of your advice as to the portion of the term of imprisonment your Department sees as having been prescribed in each case. You will recall that regulations may only be made under Section 9* prescribing the portion of the terms of imprisonment that inmates must serve before parole amy be granted. The beginning of the portion of the term in each case is apparent. But what or when is the end of the portion?

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[*Traduction*]

Monsieur,

Les articles 11.1 et 31.1 du Règlement qui ont été ajoutés par la modification citée en rubrique, stipulent que la libération conditionnelle totale ou la libération conditionnelle de jour peut être accordée à un détenu dans trois cas précis, avant que la peine d'emprisonnement prescrite n'ait été purgée. J'aimerais connaître votre avis quant à la partie de la peine d'emprisonnement que votre ministère estime avoir été prescrite dans chaque cas. Vous n'êtes pas sans savoir que c'est seulement en vertu de l'article 9 qu'un règlement peut fixer la partie de la peine d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant que la libération conditionnelle ne leur soit accordée. Dans chaque cas, le début de la partie est évident. Mais quand se termine cette partie de la peine?

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

G. C. Eglington

August 13, 1979

Mr. G.C. Eglington,

Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons,
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o the Senate,
Ottawa, Canada, K1A 0A4

Re: SOR/79-88, Parole Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I must confess that I have some difficulty in understanding the point made by your letter of July 27. Sections 11.1 and 31.1 of the Regulations merely exempt certain inmates from the requirement to have completed portions of their imprisonment before eligible for parole. There are no periods prescribed by either of the two sections that were added by SOR/79-88. Rather, the portions are prescribed by previous sections.

Perhaps you would be good enought to communiate with me further, or, in the alternative, you may wish to call my Senior Legal Advisor, Mr. J.H. Hollies at 995-1308.

Yours sincerely,

W. R. Outerbridge

Le 13 août 1979

Monsieur G. C. Eglington

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-88, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, modification

Monsieur,

J'admets avoir quelque difficulté à saisir l'objet de votre lettre du 27 juillet. Les articles 11.1 et 31.1 du Règlement ne font qu'exempter certains détenus de l'obligation de purger en entier les parties prescrites de leur peine d'emprisonnement avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Ni l'un ni l'autre des deux articles ajoutés par le DORS/79-88 ne fixent la durée des périodes. Ces parties sont fixées plutôt par les articles précédents.

Je vous prierais de communiquer à nouveau avec moi ou, si cela vous convient mieux, d'appeler mon conseiller juridique principal, M. J. H. Hollies au numéro suivant: 995-1308.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

W. R. Outerbridge.

[*Text*]

September 6, 1979

W. R. Outerbridge, Esq., Q.C.,
Chairman,
National Parole Board,
Ottawa, Ontario K1A 0R1.

Re: SOR/79-88, Parole Regulations, amendment

Dear Mr. Outerbridge:

Thank you for your letter of 13th ultimo. I had sought to justify sections 11.1 and 31.1 as in some way prescribing portions of terms of imprisonment but could not find an end to the portion, only a beginning. You have now stated the point with clarity. Previous sections prescribe the portions of imprisonment. Sections 11.1 and 31.1 prescribe no portions and "merely exempt" certain inmates from the requirement to complete those portions. But where does this power to exempt come from?

Yours sincerely,

G. C. Eglington

Ottawa K1A 0R1
March 27, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee,
Regulations and other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-88, Parole Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

For some reason that I am unable to ascertain, your letter of September 6th was not attended to. I am sorry that it should have been necessary for you to remind me of this outstanding matter by your letter of March 18.

In general, we take the position that a power to make regulations on any subject matter necessarily imports—barring restrictive provisions in the enabling legislation—a power to make the regulations applicable either generally or in certain specified instances. Applying this to paragraph 9(1)(b) of the Act, we consider that the regulation prescribing a portion of imprisonment to be served need not be applicable to all inmates.

However, our interpretation does not primarily rest on the forgoing rationale, since paragraph 9(1)(b) of the Act speaks of prescribing the term that inmates "or classes of inmates" must serve. It appears to us to follow that the regulations may

[*Translation*]

Le 6 septembre 1979

Monsieur W. R. Outerbridge, C.R.
Président
Commission nationale des libérations
conditionnelles
Ottawa (Ontario)
K1A 0R1

Objet: DORS/79-88, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 13 août. J'ai tenté de justifier les articles 11.1 et 31.1 en disant qu'ils fixent en quelque sorte la partie de la peine d'emprisonnement que doivent purger les détenus, mais je n'ai pu savoir quand cette partie se termine. Vous avez énonçé le problème de façon très claire. Les articles précédents fixent la partie de la peine d'enprisonnement qui doit être purgée. Les articles 11.1 et 31.1, par contre, ne fixent aucune partie et ne font qu'exempter certains détenus de l'obligation de purger en entier ces parties de peine d'emprisonnement. D'où provient ce pouvoir d'exemption?

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

G. C. Eglington

Ottawa, K1A 0R1
Le 27 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-88, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, modification

Monsieur,

Pout une raison qui m'échappe, aucune suite n'a été donnée à votre lettre du 6 septembre. Je regrette que vous ayez eu à me rappeler, par votre lettre du 18 mars, cette affaire en souffrance.

Nous admettons en général que le pouvoir de faire des règlements sur une question donnée comporte nécessairement, sous réserve de dispositions restrictives de la loi habilitante, le pouvoir de faire des règlements applicables à des cas généraux ou précis. Dans le cas de l'alinéa 9(1)*b*) de la Loi, nous estimons donc que l'article qui fixe la partie de la peine d'emprisonnement que doivent obligatoirement purger les détenus ne s'applique pas nécessairement à tous les détenus.

Or, notre interprétation ne se fonde pas uniquement sur le raisonnement qui précède puisque dans l'alinéa 9(1)*b*) de la Loi, il est question de fixer la portion d'emprisonnement que doivent purger les détenus «ou une catégorie de détenus». A

[*Texte*]

specify classes to which the term otherwise prescribed shall be inapplicable. We submit that this is in fact the case with sections 11.1 and 31.1 of the Regulations.

Yours sincerely,

W. R. Outerbridge,
Chairman

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this particular matter has a certain lengthy history. When the committee first began operations, it was faced with many examples of the use of the dispensing power, and one of the classic cases that came before the committee's attention was the attempt to dispense with the Parole Regulations in favour of one Mr. LeBlanc, who was granted parole even though he had not served the term of imprisonment prescribed in the regulations. At that time, the committee recommended that the Parole Act should be amended to allow for exemptions in harsh cases, as Mr. LeBlanc's case was a harch one, to allow for dispensations from the terms of imprisonment prescribed. The Parole Act was indeed amended but the committee's recommendation was not taken up. These particular amendments to the parole regulations appeared, and what they allowed for was that in the cases mentioned, that is, where the inmate is terminally ill or his physical or mental health is liable to serious damage, or if there is a deportation order against him, again, he need not serve the prescribed term or terms of imprisonment before being paroled.

The correspondence that ensued demonstrates that what the parole board is really relying on is that they are in the position where the Governor in Council can prescribe terms of imprisonment, and he can do it either for all inmates or, indeed, he can simply say that for all inmates, except a certain class, the term of imprisonment will be such and so. Evidently, what the parole board wants to do is simply to have these groups of people not covered by the prescription of the term of imprisonment and then to proceed to grant them parole at their own discretion under Section 10 of the act. Now that is quite a lawful proceeding, but what confused the committee, I think, is an example of poor drafting in Section 11.1 of the regulations. Instead of simply saying that these three categories are not covered by the prescription of terms, there is an attempt to make it look as if the Governor in Council is giving the board the power to grant parole to these people, notwithstanding that they have not served the prescribed term. In fact, what they are doing is saying that these people are not covered by the regulations at all and, in pursuance of the power granted by Parliament, the board is going to grant them parole.

So I think, the end result of what the regulations provide for is quite lawful but it is badly expressed, and the parole board should be asked to see that the regualations are amended to say quite simply that inmates who are terminally ill and so on are not covered by the prescription of terms of imprisonment.

[*Traduction*]

notre avis, il en découle donc que les règlements peuvent préciser des catégories auxquelles ne s'applique pas la disposition concernant la partie de la peine d'emprisonnement prescrite. Il nous semble que c'est d'ailleurs ce qui se produit dans le cas des articles 11.1 et 31.1 du Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Président,
W. R. Outerbridge.

M. Eglington: Monsieur le président, cette question a une très longue histoire. Lorsque le Comité a commencé à se réunir, il a trouvé des tas d'exemples sur les diverses façons dont on utilise les pouvoirs de dispense, dont le cas classique de la dispense accordée à un certain M. LeBlanc qui a obtenu la libération conditionnelle, même s'il n'avait pas purgé la peine d'emprisonnement prescrite dans le règlement sur la libération conditionnelle. A l'époque, le Comité avait recommandé que la Loi sur les libérations conditionnelles soit amendée et prévoie des exemptions en cas de peines très sévères, comme c'était le cas pour M. LeBlanc. Ceci aurait permis d'exempter les condamnés de la peine d'emprisonnement prescrite. Si la loi a été amendée, la recommandation du Comité n'était pas incluse dans les changements. Il y a alors eu des amendements au règlement sur la libération conditionnelle permettant d'exempter les détenus, de la peine d'emprisonnement prescrite, avant d'être libérés sous condition, dans les cas où ils sont très gravement malades ou lorsque leur santé physique ou mentale est gravement menacée.

Les lettres qui ont été échangées ensuite montrent que la Commission des libérations conditionnelles base ce genre de décision sur le fait que le gouverneur en conseil peut fort bien prescrire les peines de prison, soit pour tous les détenus soit pour certaines catégories d'entre eux. Evidemment, la Commission des libérations conditionnelles veut alors simplement, exempter ces détenus de la disposition relative à la peine de prison prescrite, et ensuite pouvoir leur accorder la libération sur parole, en vertu de l'article 10 de la Loi. Il s'agit certes là d'une procédure tout à fait légale, mais ce qui a suscité certaines réserves de la part des membres du Comité, à mon avis, c'est un article mal rédigé dans le règlement, à savoir l'article 11.1. Au lieu d'affirmer simplement que ces trois catégories ne sont pas touchées par la disposition relative à la peine prescrite, ou a essayé de faire croire que le gouverneur en conseil donnait à la commission le pouvoir d'accorder la libération sur parole à ces détenus, bien qu'ils n'aient pas purgé la peine prescrite. En fait, on aboutit ainsi à dire que, puisque ces détenus ne sont pas couverts par le règlement, la commission va leur accorder la libération sur parole, conformément aux pouvoirs attribués par le Parlement.

Je crois que le résultat final de l'application du règlement est tout à fait légal, mais que l'article est très mal conçu. On devrait donc demander à la commission d'amender le règlement pour affirmer, très simplement, que les détenus gravement malades, etc., ne sont pas couverts par la disposition relative à la peine prescrite.

[*Text*]

Mr. Nielsen: I think it is more than an attempt as you describe it, it is an attempt by the parole board to subvert the intention of Parliament in what was prescribed in the act itself. It seems to me that what they should be doing is getting back to amending the act as originally suggested to include the categories of terminally ill prisoners and the like. It sounds like a deliberate attempt by the board to get around an obvious deficiency in the act that should be corrected by legislation and not by regulation. I think it should be run by Parliament and not by the parole board.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think most people would assume that the implication of Section 9, which says that the Governor in Council may prescribe the term or terms of imprisonment to be served, is that there will be a term of imprisonment prescribed for everyone and that the term must be served before parole can be granted. Unfortunately, the act itself does allow for the parole board to grant parole at its own discretion to people who are not covered by the regulations, so if the Governor in Council does not make the regulation apply to everybody, then the board is at liberty to do it the other way. I suspect that is contrary to what Parliament thought it was passing.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But it would be the Governor in Council that is responsible for the situation, not the parole board itself.

Mr. Eglington: He as Governor is Council is saying these people have go to serve the term, and then it is up to the Parole Board to give them parole when it wants. But I am not sure that that is what most people thought was happening when Section 9 was being passed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In fact, if it is intra vires and it is not an unreasonable provision, all we should comment on is that it is poor drafting under one of our criteria. Is that not the situation?

Mr. Eglington: The Committee could do that, or it can say that it is the sort of provision that ought not to be in the regulations and that it should be governed by statute.

Mr. Nielsen: Yes, exactly. It is intra vires by a stretch of the legal imagination. It should be a matter done by the statute. The committee was of that view before.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Nielsen: We should get back to that position.

• 1130

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we can make two comments: one, that it is poorly drafted, and the second that we still think it is one that should be governed by statute.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the question is how we want to proceed. Do we want to write to the minister on this or shall we include it in our report?

[*Translation*]

M. Nielsen: Mais je crois que cela va plus loin que vous ne le dites. Il s'agit en effet d'une tentative, de la part de la Commission des libérations conditionnelles, de tourner les intentions du législateur, telles qu'elles s'expriment dans la loi. Il me semble que la commission devrait amender la loi comme nous l'avions recommandé, c'est-à-dire y inclure les catégories de détenus extrêmement malades et les deux autres catégories. J'ai l'impression qu'il y a eu là une tentative délibérée de la part de la commission de remédier à une lacune flagrante de la loi, ce qui aurait cependant dû se faire par législation et non par réglementation. C'est en effet le Parlement qui doit prendre la décision finale et non la commission.

M. Eglington: Je suppose que la plupart des gens comprendraient l'article 9, selon lequel le gouverneur en conseil peut prescrire la durée de l'emprisonnement, comme signifiant qu'une peine d'emprisonnement sera prescrite et que cette peine devra être purgée avant que la libération sur parole ne puisse être accordée. Malheureusement, la loi permet également à la commission d'accorder la libération sur parole de son propre gré, aux gens qui ne sont pas couverts par le règlement. De ce fait, si le gouverneur en conseil n'impose pas l'application du règlement à tous les détenus, la commission a la liberté d'agir autrement. A mon avis, cela est contraire à l'intention du législateur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais, c'est alors le gouverneur en conseil lui-même qui est responsable de cette situation, pas la Commission des libérations conditionnelles.

M. Eglington: Le gouverneur en conseil dit que les détenus doivent purger certaines peines, mais la commission peut ensuite leur accorder la libération sur parole. Je ne suis pas certain que les gens qui ont adopté l'article 9 étaient bien conscients que c'était cela qui se produirait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si le règlement est tout à fait légal et s'il n'est pas déraisonnable, nous devrions peut-être nous contenter de signaler que l'article est mal rédigé, selon nos critères. Qu'en pensez-vous?

M. Eglington: Le Comité pourrait agir de cette manière ou pourrait affirmer que c'est le type de disposition qui ne devrait pas être incluse dans le règlement, mais dans la loi.

M. Nielsen: Exactement. Il faut quand même faire un effort d'imagination pour accepter la légalité de cette disposition. D'après moi, il ne fait aucun doute que cela devrait relever de la loi elle-même. C'était d'ailleurs ce que pensait le Comité auparavant.

M. Eglington: Oui.

M. Nielsen: Nous devrions donc revenir à cette position.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans ce cas, nous devrions faire deux commentaires. Le premier serait que le règlement est mal rédigé et le second, que nous estimons toujours que cette question devrait relever de la loi elle-même.

Le coprésident (M. Beatty): Comment allons-nous donc agir? Voulez-vous que nous écrivions au ministre ou allons-nous mentionner le problème dans notre rapport?

[*Texte*]

M. Dubois: Je pense que, comme le disait M. Nielsen, si la Commission essaie de passer à côté de la loi, et si je regarde la correspondance que vous avez reçue, monsieur Eglington, où on mentionne qu'une libération conditionnelle peut être accordée au détenu, et particulièrement dans une lettre du 27 juillet 1979 où trois cas précis sont cités, avant que la peine d'emprisonnement prescrite n'ait été purgée. J'ai pris connaissance de ce genre de choses parce que j'ai eu à quelques reprises à toucher à ce genre de causes. Mais dans ces trois cas précis est-ce qu'il y a quelque chose dans la loi qui laisse une certaine discrétion en ce qui concerne la libération conditionnelle une fois que le tiers du temps de la peine est écoulé? Y a-t-il d'autre chose? Comme le dit M. Nielsen, peut-être que la Commission passe un peu à côté de la loi pour faire certains passe-droits pour certaines détenus. Vous avez parlé de M. LeBlanc, pourrait-on être renseigné au sujet de cette situation-là? Et par la suite, comme l'a dit le président, on pourrait peut-être écrire au ministre pour lui dire: écoutez, il y a une loi et il y a des règlements, et pourtant on passe à côté de certaines choses.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, as I recall the case of Mr. LeBlanc, to deal with that first—and his case is described in detail in the committee's general report; that is the second report for the 1976-1977 session—he had been held for an inordinately long period of time before trial. He had been in a joint commission of an offence with a minor, and the minor had received a very light sentence and Mr. LeBlanc had received a lengthy sentence, and it was regarded as totally unfair that he should have to serve his terribly long sentence before he could be entitled to parole, especially in light of the fact that he had been in custody for an extremely long period of time before he had been sentenced; and what the board did was have a regulation passed which said that notwithstanding the parole regulations, parole may be granted to Mr. LeBlanc.

The committee agreed, after it had read correspondence, that the case was indeed harsh and it would be quite fair that Mr. LeBlanc be paroled, but it said there was no power to dispense from the regulations in an individual case, and it recommended that the Paole Act be amended, or at least that the Department of the Solicitor General seek to amend the Parole Act, to ask Parliament if it would be willing to grant such a dispensing power to the Parole Board.

Section 9 was amended but no attempt was made to include a dispensing power in it, and the régime that applies at the moment is that, under Section 10 of the act, the board has a discretion to grant parole to an inmate if it considers that he has derived the maximum benefit from imprisonment, that his reform and rehabilitation will be aided by the granting of parole and that his release would not constitute an undue risk to society. And those three conditions, I think, are clearly satisfied in the case of the three classes mentioned in this particular regulation.

An hon. Member: Their cumulative condition.

[*Traduction*]

Mr. Dubois: As Mr. Nielsen was saying, I believe that the Board tries to skip around the Act and, reading the correspondence submitted by Mr. Eglington, I feel that it is mentioned that parole can be granted before the end of the term of imprisonment to three specific cases. This is mentioned in the July 27, 1979 letter. Since I have had to deal with such issues previously, I am aware of this kind of problem. However, as far as these three specific cases are concerned, is there anything in the Act that leaves any discretion to the Board, as far as parole is concerned, once a third of the term of imprisonment has been served? Is there anything else? As Mr. Nielsen was saying, it might be that the Board tries to skip around the Act to grant special privileges to some inmates. Since he mentioned Mr. LeBlanc, could we have more information on his case? Then, as suggested by the Chairman, we might write to the Minister to tell him that, despite the provisions of the Act and of the regulations, some legal procedures are being ignored.

M. Eglington: Je commencerai par traiter du cas de M. LeBlanc, qui est décrit en détail dans le rapport général du comité pour 1976-1977. M. LeBlanc avait été détenu pendant une période exceptionnellement longue avant son procès. Il avait commis un délit avec un mineur et ce dernier avait reçu une peine très légère alors que M. LeBlanc avait été condamné à une longue peine d'emprisonnement. On a estimé qu'il était totalement injuste qu'il soit obligé de purger cette peine très longue avant d'avoir droit à la libération conditionnelle, surtout en considération du fait qu'il avait été détenu pour une période extrêmement longue avant d'être condamné. La Commission des libérations conditionnelles a donc adopté un règlement disant que, nonobstant les règlements antérieurs concernant la libération conditionnelle, M. LeBlanc pourrait se voir accorder cette libération.

Après avoir lu la correspondance échangée, le Comité a convenu que la peine avait en effet été sévère et qu'il était tout à fait juste que M. LeBlanc soit libéré sur parole. Il a cependant également dit que la Commission n'avait pas le pouvoir d'exempter tel ou tel détenu des dispositions des règlements et il a alors recommandé que la Loi sur les libérations conditionnelles soit modifiée ou, tout au moins, que le solliciteur général essaie d'en obtenir la modification. De cette manière, le solliciteur général aurait pu demander au Parlement s'il était prêt à accorder un tel pouvoir d'exemption à la Commission.

Comme je l'ai dit, l'article 9 a été modifié, mais on n'y a pas inclus de pouvoir d'exemption. Le régime actuel est donc le suivant: en vertu de l'article 10 de la Loi, la Commission a le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle à un détenu si elle considère qu'il a reçu tous le bien qu'il pouvait recevoir de son emprisonnement, que sa réinsertion sera facilitée par sa libération sur parole et que cette libération n'entraînera aucun risque indu pour la société. Je crois que ces trois conditions sont manifestement respectées dans les trois catégories mentionnées dans ce règlement.

Une voix: Ce sont des conditions cumulatives?

[*Text*]

Mr. Eglington: Their cumulative condition—conditions.

That is Section 10. But Section 9 provides that the Governor in Council may make regulations prescribing the portion of the terms of imprisonment that inmates must serve before parole can be granted. So the Governor in Council is given power to come along and say, notwithstanding the Parole Board's discretion to grant parole, that inmates must serve a specified portion of their terms in prison before the board can grant parole; and what the board has sought to do in this instance is simply to say, All right, the Governor in Council's regulations are going to apply to all inmates except the three classes of inmates specified in these regulations.

• 1135

But they went about it not by saying that the terms of imprisonment for all inmates except so and so must be for so many years. They purported to do it by having the Governor in Council give the board the power to act notwithstanding the regulations. So we are back to the attempt to dispense again, and they could have achieved their object quite lawfully without adopting an objectionable form of proceeding. But Mr. Nielsen's point is that if there are to be any—as I take it—that there should be terms of imprisonment that apply to all prisoners before they can be granted parole, and if there is to be any reduction of those terms of imprisonment, Parliament must give the authority for it.

Mr. Nielsen: I am very strongly of the view that the committee's original position on amending the act is the correct one. I can think of an even better example than the LeBlanc case. When we were visiting penal institutions during the work of the Subcommittee on Penitentiaries, in one of the western maximum security institutions we ran across an inmate who had been convicted of murder and sentenced to a lengthy term, but who had had a stroke which left him completely paralyzed, and there was no way that he could be paroled, even though the likelihood of his being a danger to society was completely gone. This kind of situation would be covered if there were a dispensing power in the act, and I think there should be one, but it should be in the act and not in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it your recommendation that we deal with this through a report to both Houses or through writing to the minister?

Mr. Nielsen: I think we should write to the minister, first, with a very strongly view that he should bring in an amendment to the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Did we not really decide a general policy that we would never report until we warned the minister we were going to report first, and then if we do not get anything . . . ?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable?

[*Translation*]

M. Eglington: Oui.

Il s'agit-là de l'article 10. Cependant, l'article 9 prévoit que le gouverneur en conseil peut adopter des règlements presuivant la partie de la peine d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant de pouvoir être libérés sur parole. Le gouverneur en conseil a donc le pouvoir d'intervenir dans le processus et d'affirmer que, nonobstant les pouvoirs d'attribution de la libération sur parole accordés à la Commission, les détenus devront purger une partie déterminée de leur peine d'emprisonnement avant que la Commission ne puisse leur accorder la libération conditionnelle. La Commission a donc, dans le cas qui nous concerne, essayé d'interpréter ce pouvoir en disant que les règlements du gouverneur en conseil s'appliqueront à tous les détenus sauf aux trois catégories précisées dans ces règlements.

Le problème vient du fait que la Commission n'a pas essayé d'atteindre ce résultat en disant que les peines de prison seront déterminées pour tous les détenus sauf dans telles ou telles catégories. Elle a obtenu ce résultat en disant que le gouverneur en conseil lui accordait le pouvoir d'agir sans respecter les règlements. Ceci nous ramène donc à la tentative d'exemption et il est clair que la Commission aurait pu atteindre ce résultat tout à fait légalement, sans avoir recours à une procédure contestable. Ceci dit, si je comprends bien la position de M. Nielsen, il affirme que, si les peines de prison sont déterminées pour tous les détenus avant qu'ils ne puissent être libérés sur parole, il revient au Parlement d'accorder spécifiquement le pouvoir d'autoriser une réduction de ces peines de prison.

M. Nielsen: J'estime très fermement que la position première du Comité sur la modification de la loi était correcte. Je peux d'ailleurs mentionner un cas encore plus frappant que celui de M. LeBlanc. Lorsque nous avons visité des pénitenciers, pendant les travaux du sous-comité sur les pénitenciers, nous avons rencontré, dans l'un des pénitenciers à sécurité maximum de l'Ouest, un détenu qui avait été condamné pour meurtre et qui devait purger une peine de prison très longue. Cependant, ce détenu avait eu une crise cardiaque qui l'avait laissé complètement paralysé. Or, il ne pouvait pas être libéré sur parole, même s'il était manifeste qu'il ne pouvait plus présenter aucun danger pour la société. S'il y avait un pouvoir d'exemption dans la loi, on aurait pu tenir compte de sa situation particulière. Je crois donc que ce pouvoir d'exemption devrait exister, mais qu'il devrait être incorporé à la loi et non pas aux règlements.

Le coprésident (M. Beatty): Recommandez-vous donc que ce problème soit mentionné dans notre rapport ou dans une lettre adressée au ministre?

M. Nielsen: Je crois que nous devrions d'abord écrire au ministre en lui faisant part de notre très ferme opinion que la loi devrait être modifiées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): N'avions-nous pas adopté, comme politique générale, que rien ne serait mentionné dans notre rapport tant que nous n'en aurions pas d'abord informé le ministre et que nous ne lui aurions pas donné la chance de . . . ?

Le coprésident (M. Beatty): Cela vous convient-il?

[*Texte*]

M. Dubois: Je pense qu'il faut certainement écrire au ministre. Maintenant, monsieur Eglington, quand vous dites qu'il devrait y avoir un pouvoir discrétionnaire quand la peine est trop sévère, ne pensez-vous pas qu'à ce moment-là on vient un peu s'infiltrer dans les pouvoirs du juge qui doit prendre une décision? Si la personne prétend qu'elle a eu une sentence trop élevée, elle peut aller en appel. Mais par la suite, si sa sentence est maintenue par une cour d'appel et même pour la Cour Suprême, à ce moment-là, n'est-il pas dangereux qu'un règlement fait pour la Commission des libérations conditionnelles vienne en quelque sorte remplacer une cour d'appel? Et là, cela nous pose un problème... La loi du Parlement fait en sorte que si dans le Code criminel il est prévu une pénalité pour quelqu'un pour une infraction quelconque et si un juge inflige une peine, la personne en question peut aller en appel. Maintenant avec l'aide juridique, cela existe au Québec. Dans les autres provinces je pense que cela existe aussi. Est-ce que, à ce moment-là, cela ne pose pas un problème? Quand vous avez parlé tout à l'heure de M. LeBlanc, je crois qu'il s'agit d'un cas particulier qui s'est passé. Est-ce que cela ne pose pas un problème? N'y-a-t-il pas de distinctions à faire? La personne qui devant un tribunal est accusée d'une infraction ou d'un crime quelconque, a un procès, est déclarée coupable, et elle se voit infliger une peine. Si elle pense que c'est une peine trop sévère, elle peut aller en appel. À ce moment-là, la Commission des libérations conditionnelles, je ne le pense pas, à moins que je fasse erreur, n'a pas la compétence pour venir dire, écoutez, c'est une peine trop sévère, on doit peut-être passer à côté, ou faire un cas spécial. Qu'est-ce que vous pensez de cette situation pour ce règlement-là, face à l'application de la loi, et au pouvoir discrétionnaire du juge, et par la suite de celui de la cour d'appel.

[*Traduction*]

Mr. Dubois: I certainly believe that we should write to the minister. Now, Mr. Eglington, when you say that there should be a discretionary power when the terms of imprisonment are too harsh, do you not think that you are interfering with the powers of the judge? Indeed, if someone claims that his sentence is too harsh, he may appeal it. If his sentence is maintained by the Court of Appeal or even by the Supreme Court, would it not be very dangerous that a regulation passed for the Parole Board could allow this decision from the Court of Appeal to be ignored, in a way? I know that when a sentence is passed for any kind of crime, the condemned person may appeal that decision. This is now quite general, through judicial aid, which exists in Quebec as well as in the other provinces, I believe. Is there not a very serious problem with our suggestion? I wonder if Mr. LeBlanc's situation was not something very special. Do you not think that the possibility that is offered to any condemned person of appealing the sentence is already a very significant safeguard? If all the appeals have been exhausted, I do not think that the Parole Board should have the power to claim that the sentence is too harsh and that the inmate should receive a special treatment. What do you think would be the implications of such a regulation, as far as the powers of the judge and of the appeal courts are concerned?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think there is great weight in that argument, but I think it is one which should be raised in the House, if and when a bill is introduced to give the dispensing power to the board. And perhaps that dispensing power should be limited. Perhaps it should not cover cases where the ameliorating circumstances are simply the comparison of the sentence between two particular people involved in a joint offence. But I think that is something for Parliament to discuss and not this committee.

M. Eglington: C'est un argument très solide que vous présentez-là, monsieur le président, mais je pense qu'il devrait être présenté en Chambre, lorsqu'un projet de loi sera déposé pour accorder un pouvoir d'exemption à la Commission. Peut-être faudrait-il d'ailleurs que ce pouvoir soit limité? Il serait possible de n'accorder le pouvoir d'exemption que lorsque deux détenus ont reçu des peines particulièrement dissemblables pour un délit commis en commun. Cela étant, je pense que c'est un problème qui devrait être soumis au Parlement et non pas au Comité.

Mr. Nielsen: The argument made, and the response to it, lend strength to the suggestion that it should be an amendment to the act.

M. Nielsen: Cette discussion renforce encore mon argument voulant que l'amendement devrait être apporté à la loi elle-même.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then we will write to the minister on that.

Le coprésident (M. Beatty): Nous allons donc écrire au ministre à ce sujet.

An hon. Member: Yes.

Une voix: D'accord.

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SI/80-30, the Financial Institution Dividends Remission Order of the Financial Administration Act, P.C. 1980-313.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document est le TR/78-30—Décret de remise sur les dividendes des institutions financières—Loi sur l'administration financière—C.P. 1980-313.

[*Text*]

FINANCIAL INSTITUTION DIVIDENDS REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1980-313

April 3, 1980

This is an example of the making of permanent changes in the law—in this case in the Income Tax—by remission order made under section 17 of the Financial Administration Act. This is even more serious than the making of supposedly "temporary" but general changes in the law, which matter was referred to Dr. Neufeld, then Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal Provincial Relations Branch, Department of Finance, on 27th November 1979 (copy letter attached). SI/80-25 is a further example of a temporary general change.

It would now seem appropriate either to report the Committee's disquiet about the uses to which section 17 of the Financial Administration Act is put to the Houses or to take the matter up with the Ministers of Finance and National Revenue and the President of the Honourable the Treasury Board. As Departments are only following long standing and, for them, convenient practices, a report drawing attention to the practices might be the better course.

November 27, 1979

Dr. E. P. Neufeld,
Assistant Deputy Minister,
Tax Policy and Federal Provincial Relations,
Department of Finance,
OTTAWA,

Re: SI/79-71, Sales Tax Remission Order
SI/79-72, Customs Tariff Remission Order, 1979
SI/79-73, Canadian Exploration Expense Remission Order

Dear Dr. Neufeld:

These Orders were considered by the Committee on Thursday last, 22nd instant. It was noted that they were issued to give effect to certain changes embodied in the last Budget for the effecting of which legislation was not passed. (The Committee is aware that such legislation has now been introduced.)

The authority claimed for the Orders is section 17 of the Financial Administration Act, which the Committee has had occasion to question before. These latest general Remission Orders raise squarely the use of section 17 to implement government policy which is properly embodied in statute. The Committee is also troubled by the use of Remission Orders to make law of general application rather than to grant relief in

[*Translation*]

DÉCRET DE REMISE SUR LES DIVIDENDES DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Loi sur l'administration financière

C.P. 1980-313

Le 3 avril 1980

Il s'agit d'un exemple de modifications permanentes apportées à une loi (dans le cas qui nous intéresse, la Loi de l'Impôt) en vertu d'un décret de remise accordé aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. C'est encore plus sérieux que des changements supposément «temporaires» mais généraux, apportés à la loi, problème qui a été porté à l'attention de M. Neufeld, alors sous-ministre adjoint de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt ainsi que des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances, le 27 novembre 1979 (lettre jointe). Le TR/80-25 est un autre exemple d'un changement général temporaire.

Il semblerait maintenant approprié, soit de faire rapport de l'inquiétude du Comité à l'égard des utilisations que les Chambres font de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, soit de porter la question à l'attention des ministres des Finances et du Revenu national ainsi que du président de l'honorable Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme par commodité, les ministères ne s'occupent que des questions depuis longtemps en suspens, il vaudrait peut-être mieux rédiger un rapport si l'on veut attirer leur attention sur ce problème.

Le 27 novembre 1979

Monsieur E. P. Neufeld
Sous-ministre adjoint
Direction de la politique et
de la législation de l'impôt
ainsi que des relations fédérales-provinciales
Ministère des Finances
OTTAWA

Objet: TR/79-71, Décret sur la remise de la taxe de vente
TR/79-72, Décret de 1979 sur la remise sur le Tarif des douanes
TR/79-73, Décret de remise sur les frais d'exploration au Canada

Monsieur,

Ces trois décrets ont été étudiés en comité le 22 novembre dernier. Il a été fait mention qu'ils avaient été adoptés afin de donner suite à certaines modifications fiscales prévues dans le dernier budget bien que la loi devant donner effet à ces modifications n'ait pas été adoptée (le Comité sait que cette loi a maintenant été présentée).

L'autorité revendiquée pour les décrets se trouve à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière qui a déjà fait l'objet de discussions par le Comité. Ces derniers décrets généraux soulèvent nettement la question de l'utilisation de l'article 17 comme moyen d'appliquer les politiques gouvernementales qui figureraient dans une loi. Le Comité s'inquiète également de l'utilisation des décrets comme moyen de faire

[*Texte*]

individual cases, a concern shared by Chief Justice Jackett of the Federal Court of Appeal *(Clarkson Co. Ltd.* v. *The Queen* (1978) 94 D.L.R. (3d), 348 at p. 365).

The Committee is aware that there is a school of thought which holds that section 17 and its predecessors was not intended to be and should not be used for the introduction of general policies and tax changes; that if there is a need for such a power Parliament should confer it in express terms, subject to clear limitations as to time, and that such changes or general policies should have only a short life so that they will die if not subsequently and shortly enacted or affirmed by Parliament. The Committee is equally aware that section 17 has been used to effect general changes in the past and is doubtless a very convenient mechanism for the Executive which is to some extent at least insulated from Parliament by its use. The Committee wishes to study the use of Remission Orders further and shall be grateful for your observations on their use to effect general changes in the law.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the committee has, over a long period of years now, always been upset by the use of Section 17 of the Financial Administration Act to make permanent law and to make changes in the law pending passage of legislation at some indefinite time in the future. The committee, however, has never done anything about it. It was noted in the past, for instance, in other jurisdictions there are what are called the regulators where taxes can be altered within certain limits by executive order pending passage of statutes.

An enquiry was addressed to Dr. Neufeld late last year expressing the committee's concern about this matter and noting what the Chief Justice of the Federal Court had to say about the use of remission orders to make general laws as distinct from granting individual remissions. He doubted the validity of it without deciding it and, really, as no reply was ever received to that letter, it is a matter of policy and the sort of situation which, I think, should be dealt with by a report. There is no particular instance to bring to a minister's attention. It is a general comment by the committee, if it wants to make it, about the way in which the Government of Canada is carried on.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have you attempted to follow up with the Department of Finance?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Or will Dr. Neufeld do that?

[*Traduction*]

des lois d'application générale plutôt que d'accorder des remises dans des cas particuliers, préoccupation partagée d'ailleurs par le Juge en chef de la Cour dédérale d'Appel (*Clarkson Co. Ltd. c. The Queen* (1978) 94 D.L.R. (3d), 348 à la p. 365).

Le Comité est conscient que certains soutiennent que l'article 17 ainsi que les autres qui l'ont précédé ne devaient pas constituer et ne constituent toujours pas un moyen d'introduire des politiques générales et des modifications fiscales; ils avancent également que si la nécessité d'un tel pouvoir se fait sentir, le Parlement doit l'accorder en termes spécifiques, sous réserve de certaines restrictions quant au délai; en outre, de telles modifications ou politiques générales ne devraient avoir qu'une durée limitée de façon qu'elles deviennent invalides si elles ne sont pas subséquemment et rapidement adoptées par le Parlement. Le Comité est également conscient que l'article 17 a été utilisé par le passé afin d'effectuer des changements généraux et qu'il constitue sans l'ombre d'un doute un mécanisme très utile qui permet à l'Exécutif d'assurer dans une certaine mesure du moins son indépendance face au Parlement. Le Comité tient à étudier plus à fond la question de l'utilisation des décrets et vous saurait gré de lui faire parvenir vos observations à cet égard de façon que des modifications générales puissent être apportées à la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

M. Eglington: Il y a longtemps, monsieur le président, que le comité se préoccupe du recours fait à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière pour apporter des modifications permanentes à la loi ou pour apporter des modifications en attendant l'adoption d'une autre loi, dans un avenir indéterminé. Cependant, le Comité n'a jamais rien fait de concret à ce sujet. On a noté, dans le passé, qu'il existe, dans d'autres juridictions, des organismes réglementaires autorisés à modifier certaines taxes, dans certaines limites, au moyen de décrets exécutoires en attendant l'adoption de lois.

Dans une lettre adressée à M. Neufeld, à la fin de l'an dernier, le comité avait exprimé sa préoccupation à ce sujet et avait fait remarquer ce qu'avait déclaré le juge en chef de la Cour fédérale au sujet de l'utilisation des décrets de remise pour adopter des dispositions législatives générales, par opposition à des décisions de remise individuelles. Le juge en chef mettait en doute la validité de ce système, mais ne prenait pas de décision finale. Comme nous n'avons pas reçu de réponse à notre lettre, cette politique existe toujours et je pense qu'elle devrait faire l'objet d'un chapitre dans notre rapport. En effet, nous n'avons pas de cas particulier à porter à l'attention du ministre. Il s'agirait simplement d'une remarque générale du comité portant sur certaines méthodes employées par le gouvernement du Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous essayé d'en parler au ministère des Finances?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. Beatty): M. Neufeld l'a-t-il fait?

[*Text*]

Mr. Eglington: Yes, I think he was our contact at the time but he was succeeded by somebody else.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I still think we should follow our policy of at least alerting the minister by writing a letter and telling him and using the opportunity.

Mr. Eglington: I should have added that the matter was mentioned in the general report of February 1977 that the committee disapproved of this sort of thing. But the committee has never really come down with a strong recommendation about it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With the delay in responding to this letter, are there a number of them still hanging this long in the case of the Department of Finance?

Mr. Eglington: I would have to check that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I presume it is attributable to simply the change in personnel.

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, I would like to think that and I would not like to say that it was not. All I can say that in the past, over the years, the Department of Finance and Treasury Board, which are the same, virtually, for these purposes, have not been particularly responsive, if I could put it that way.

Mr. Nielsen: Why are we corresponding with the Minister of Finance? Is it not spelled out in the act that the President of the Treasury Board is responsible for this kind of thing?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Nielsen, it is but there is the one designated instruments officer for the Departments of Treasury Board and Finance. Now, in this instance, I noted here that we could correspond with the President of Treasury Board and the Ministers of Finance and National Revenue, because what tends to happen with these remission orders is that the committee's correspondence gets bounced around. If one department recommends that there should be a remission to do with customs or financial institution dividends or whatever, the actual decision to do it, I understand, is taken by the Department of Finance. But the authority under the act passes through the Treasury Board so all three departments get involved. But sometimes the mainspring of the action comes from entirely separate departments such as Industry, Trade and Commerce.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Ultimately it all passes through Treasury Board.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Why do we not write to the President of Treasury Board and send a copy of the letter to the other departments? I think we should make sure that the buck stops on one particular desk.

Mr. Dubois: I agree with that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations now CRC Volume III, c. 366.

[*Translation*]

M. Eglington: Je pense qu'il était notre contact à l'époque, mais qu'il a maintenant été remplacé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous devrions toujours respecter notre politique voulant que le ministre soit informé par écrit avant que la question ne soit soulevée dans notre rapport.

M. Eglington: Peut-être aurais-je dû signaler que cette question a été mentionnée dans notre rapport général de février 1977. Le comité avait alors exprimé son désaccord avec cette procédure, mais il n'a jamais fait de recommandation ferme à ce sujet.

Le coprésident (M. Beatty): Je constate que l'on n'a toujours pas répondu à cette lettre et je voudrais vous demander s'il y en a d'autres auxquelles le ministère des Finances n'aurait toujours pas répondu?

M. Eglington: Je devrai vérifier.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose que c'est peut-être dû à un changement de personnel.

M. Eglington: C'est ce que j'aimerais croire, monsieur le président. Tout ce que je puis dire, à cet égard, c'est que le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, qui constituent la même entité en ce qui nous concerne, ne se sont jamais montrés très sensibles à nos préoccupations, pour ne pas dire plus.

M. Nielsen: Pourquoi avons-nous écrit au ministre des Finances? La loi n'indique-t-elle pas clairement que c'est le président du Conseil du Trésor qui est responsable dans ce cas?

M. Eglington: Si, monsieur Nielsen, mais il y a un seul agent de la réglementation pour le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. En fait, dans le cas qui nous concerne, j'ai noté que l'on pourrait écrire au président du Conseil du Trésor, au ministre des Finances ou au ministre du Revenu national, car la correspondance du Comité a généralement tendance à être renvoyée de l'un à l'autre, lorsqu'elle porte sur ces décrets de remise. De fait, si un ministère recommande qu'il y ait un décret de remise concernant les douanes ou les dividendes des institutions financières, la décision réelle, si j'ai bien compris, est prise par le ministère des Finances. Cela dit, l'autorité législative a été confiée au Conseil du Trésor, ce qui signifie que les trois ministères sont concernés. Il arrive d'ailleurs parfois que ces mesures émanent de ministères tout à fait différents, comme le ministère de l'Industrie et du Commerce.

Le coprésident (M. Beatty): Mais tout doit finalement passer par le Conseil du Trésor.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi n'envoyons-nous pas une lettre au président du Conseil du Trésor avec des copies aux autres ministères? Je crois que nous devrions nous assurer que l'un d'entre-eux assume la responsabilité finale de ces mesures.

M. Dubois: Je suis d'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au DORS/77-836, Règlement sur la sécurité de l'information

[*Texte*]

January 9, 1980

The Honourable Ramon Hnatyshyn,
Minister of Energy, Mines and
Resources,
Ottawa.

Re: SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations (Now C.R.C. Vol. III c. 366)

Dear Mr. Hnatyshyn:

Having written to you recently on the Petroleum Import Cost Compensation Regulations, it is appropriate to place before you the anomalous position of the above Regulations which shared a certain notoriety in late 1977.

The original Regulations, SOR/76-644, were considered by the High Court of Justice for Ontario in *Re Clark et al and Attorney General of Canada* (1977) 81 D.L.R. (3d) 33, and upheld as constituting a valid exercise of section 9(g) of the Atomic Energy Control Act. Section 2(a)(ii) was, however, held to be *ultra vires* the enabling power as an invalid subdelegation of rule-making power to the Minister of Energy, Mines and Resources. New Regulations of much narrower application, and still in force, were made by SOR/77-836. Those Regulations contain a provision, section 3(a)(ii), in terms identical with those of section 2(a)(ii) struck down in *Re Clark et al and Attorney General of Canada*. Section 3(a)(ii) must, therefore, be accounted *ultra vires* and should be removed from the Regulations.

Since the Regulations are still in force and are obviously intended to be of a permanent nature, an issue more general than the validity of these particular Regulations or some part of them arises. That is the appropriateness of dealing with the particular problem the Regulations were designed to solve by delegated legislation rather than by statute as was the case in the Commonwealth of Australia by the passage of Foreign Proceedings (Prohibition of Certain Evidence) Act 1976, (No. 121 of 1976) and Foreign Proceedings (Prohibition of Certain Evidence) Amendment Act 1976, (No. 202 of 1976).

In the new Parliament the Committee will have to make some final disposition of these Regulations, and, accordingly, I shall be glad if you will kindly let me know whether the Regulations could now safely be revoked and, if not, what steps have been or will be taken to replace them by statute.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

580 Booth Street,
Ottawa K1A 0E4

January 29, 1980.

[*Traduction*]

(Uranium), aujourd'hui intégré dans la CRC, Volume III, c. 366.

9 janvier 1980

L'honorable Ramon Hnatyshyn
Ministre de l'Énergie, des Mines
et des Ressources
Ottawa

Objet: DORS/77-836, Règlement sur la sécurité de l'information (uranium)—(intégré aujourd'hui dans la C.R.C., vol. III, c. 366)

Monsieur,

Comme je vous ai récemment écrit au sujet du Règlement sur l'indemnité compensatrice—coût d'importation du pétrole, il serait indiqué que je vous soumette aussi le problème que pose le Règlement susmentionné, lequel a également eu un certain retentissement à la fin de 1977.

Le Règlement original (DORS/76-644), examiné par la Cour supérieure de l'Ontario dans l'affaire *Clark et autres et le Procureur général du Canada* (1977), 81 D.L.R. 3d) 33, a été jugé comme constituant une application valable du paragraphe 9*g*) de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique. L'alinéa 2*a*) ii) a cependant été considéreé comme une transgression de la loi habilitante, étant donné qu'il représentait une sous-délégation non valide du pouvoir de réglementation au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Un nouveau règlement de portée beaucoup plus restreinte a été édicté sous le numéro DORS/77-836. Il renferme une disposition (alinéa 3*a*) ii) dont la formulation est identique à celle de l'alinéa 2*a*) ii) en cause dans l'affaire *Clark et autres et le Procureur général du Canada* et qui, par conséquent, doit être aussi supprimée du Règlement.

Comme le Règlement est toujours en vigueur, et qu'il doit de toute évidence revêtir un caractère permanent, cela soulève une question plus générale que sa simple validité. Est-il opportun de traiter du problème particulier visé au règlement par une délégation de pouvoir plutôt que par voie législative, comme ce fut le cas en Australie, avec l'adoption du *Foreign Proceedings (Prohibition of Certain Evidence) Act 1976,* nº. 121, de 1976) et la *Foreign Proceedings (Prohibition of Certain Evidence) Amendment Act 1976*, (No 212, de 1976)?

Avec le nouveau Parlement, le Comité devra supprimer le règlement d'une façon ou d'une autre. Je vous demanderais donc de bien vouloir me faire savoir si le Règlement peut maintenant être révoqué de façon sûre et, dans la négative, quelles mesures ont été ou seront prises pour le remplacer par une loi.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
G. C. Eglington

580, rue Booth
Ottawa, K1A 0E4

29 janvier 1980

[*Text*]

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of The Senate
and of The House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations (Now C.R.C. Vol. III c. 366)

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of 9 January 1980 concerning the above Regulations.

As you know, there is litigation in progress in the United States, one of the issues in which is the production of certain documents by persons now relying on these Regulations as justification for refusing to produce them. So, of course, we are not in any position to revoke the Regulations.

The policy question whether this whole subject matter ought to be in legislation rather than regulations is one that was engaging Cabinet at the time the Government fell. Policy is currently awaiting crystallization at the hands of the next Government, but I can tell you that recommendations before Cabinet were to the effect that a Bill ought to be placed before Parliament as soon as possible with a view to putting the matter in statutory form followed by a revocation of the Regulations.

Yours sincerely,

Ian A. Stewart

[*Translation*]

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-836, Règlement sur la sécurité de l'information (uranium)—(intégré aujourd'hui dans la C.R.C., vol. III, c. 366)

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 9 janvier dernier au sujet du règlement susmentionné.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'il y a un litige en cours aux États-Unis; l'une des questions concerne la production de certains documents par des personnes qui se fondent maintenant sur le Règlement pour refuser de les produire. De ce fait, évidemment nous ne sommes pas en mesure de révoquer le Règlement.

La question de savoir si l'ensemble de ce domaine devrait être visé par une loi plutôt que par un règlement allait être tranchée par le Cabinet lorsque le gouvernement a été défait. C'est donc le prochain gouvernement qui décidera, mais je puis vous dire que des recommandations présentées au Cabinet souhaitaient qu'un projet de loi soit déposé devant le Parlement le plus tôt possible, pour que la question soit visée par une loi et que le Règlement soit abrogé.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Ian A. Stewart

• 1145

Mr. Eglington: Now, Mr. Chairman, this particular matter, which we reverted to at last Thursday's meeting as well, simply came about because the committee queried the original regulations on a ground that I am happy to say was upheld in the courts. The same ultra vires provision was included in the new regulations. There is a patient waiting for statutory action; there was no statutory action. An enquiry was sent off to Mr. Hnatyshyn, who was and old boy of this Committee and after his departure from office a reply was received from the deputy minister of the department, and it appears that statutory action is still under consideration, but there has been no sign of a bill this session.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, this has already gone through a minister; admittedly ministers have changed since then, and . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He pretty well said that this recommendation was that the bill ought to be passed so that they are really accepting . . . Should we not just follow up and ask the minister what the status is and draw it to his attention that they should consider the matter and see what he says.

M. Eglington: Monsieur le président, cette question, qui a été étudiée à la réunion de jeudi également, a été soulevée parce que le comité avait mis en doute le règlement original pour un motif qui, je suis heureux de le dire, a été retenu par les tribunaux. Cette disposition, jugée inconstitutionnelle, a été incluse dans le nouveau règlement. Il y a un patient qui attend qu'on prenne des mesures, ce qu'on n'a pas encore fait. Nous avons envoyé une lettre à M. Hnatyshyn, qui est un ancien membre de ce comité, et nous avons finalement reçu une réponse du sous-ministre du ministère, après le départ de M. Hnatyshyn. Il semble que cette mesure soit toujours à l'étude, mais rien n'indique qu'un projet de loi sera déposé au cours de la présente session.

Le coprésident (M. Beatty): Cette question a déjà été soumise à un ministre. Évidemment les ministres ont changé depuis, et . . .

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Il a dit que ce bill devrait être adopté, c'est donc que le ministère accepte . . . Ne devrions-nous pas demander au ministre où en est cette question et lui demander de faire quelque chose?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The problem I see here is in terms of the summer recess which presumably is coming at some point. With the amount of time it takes to turn a letter around, if we go back to the minister and we choose to report to the House, we cannot do it presumably before next fall.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except that the report is not going really going to affect it at this time of the year. We are actually going to . . . by the end of July, as the result of the report.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am not convinced about that, why do you say that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I just do not think that the report to the House, if they have not got the time to do it, they are just not going to do it. We report to the House . . . When are we getting our report ready?

Mr. Eglington: Oh, the big report. I would say by the end of July, we should be able to get that in, but the particular report on this particular regulation, the actual report, can be turned around in next to no time. It is a question of writing to the Minister and getting reply. If the report goes in, either that the Minister was asked and he did not reply swiftly enough, and nevertheless the committee wants to report, it might indeed hurry the department up if . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If he says that there have been recommendations, I think we should give him another letter and find out. You know, I do not think we should be reporting on every little thing or be unreasonable; I think our reports to the House are going to have more weight if we make sure that we have exhausted all the ordinary . . . and we have not acted unreasonably or capriciously. I would think in this case, if having a letter like this on January 29 and here, suddenly towards the end of June, without any further correspondence, we just simply report to the House—they may be going to have a bill next week.

Mr. Eglington: Well, that raises the question, Mr. Chairman, under the new procedure of how long the committee is going to wait for replies from the Ministers. I am thinking in this instance more particularly of the passport regulations. The letter went off to Mr. MacGuigan twelve days ago, nine days ago. It is regarded by the committee as urgent and, as far as I know, no reply was received. If the Committee waits too long, it would really be too late to get a report in.

Mr. Nielsen: Well we can report the fact that we have written to the Minister, drawing the lengthy delay to his attention and urging him to give the matter his personal attention. We can report that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And report that way.

Mr. Nielsen: That fact.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): To the House or to the minister.

Mr. Nielsen: To the House in view of the especially long delays that have occurred . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes but we received a letter on January 29 and here it is February, March, April, May, June—five months and it suddenly

[*Traduction*]

Le président (M. Beatty): Le problème, c'est que nous prendrons probablement des vacances cet été. Ces échanges de correspondance prennent tellement de temps que nous ne pourrons probablement pas déposer notre rapport à la Chambre avant l'automne prochain.

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Oui, mais le rapport n'aura pas de véritable effet à cette époque de l'année. Nous allions présenter le rapport vers la fin de juillet.

Le coprésident (M. Beatty): Je n'en suis pas certain, pourquoi dites-vous cela?

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Si la Chambre n'a pas le temps d'étudier ce rapport, elle ne le fera pas. Quand le rapport sera-t-il prêt?

M. Eglington: Pour ce qui est du rapport final, je dirais vers la fin de juillet. En ce qui concerne le rapport sur ce règlement en particulier, on pourrait le rédiger en un rien de temps. Il s'agit tout simplement d'écrire au ministre et d'obtenir une réponse. Si nous disons dans notre rapport que nous avons envoyé une lettre au ministre, mais qu'il n'a pas répondu assez rapidement, ça pourrait inciter le ministère à accélérer les choses . . .

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Si le ministre dit qu'on a fait des recommandations à ce sujet, je pense que nous devrions lui envoyer une autre lettre pour savoir ce qu'il en est. Je ne pense pas que nous devrions faire rapport sur la moindre petite chose, ou nous montrer peu raisonnables. Nos rapports à la Chambre auront plus de poids si nous épuisons toutes les avenues normales . . . et si nous nous montrons raisonnables. De quoi aurions-nous l'air si nous faisions rapport à la Chambre, ne disposant que des lettres du 29 janvier et du mois de juin, alors que le ministère va peut-être déposer un projet de loi la semaine prochaine.

M. Eglington: Il s'agit de savoir si, avec cette nouvelle procédure, le comité devra toujours attendre aussi longtemps pour obtenir les réponses des ministres. Nous avons envoyé une lettre au sujet de ce règlement à M. MacGuigan, il y a 9 ou 10 jours. Le comité considère que la question est urgente et il n'a pas encore reçu de réponse, à ma connaissance. Si le comité attend trop longtemps, il sera trop tard pour déposer un rapport.

M. Nielsen: Nous pourrons dire que nous avons écrit au ministre pour porter ces longs délais à son attention et le prier d'accorder à la question son attention personnelle. Nous pourrions dire cela dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Nielsen: C'est un fait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On l'enverrait à la Chambre ou au ministre?

M. Nielsen: A la Chambre, étant donné les longs retards que cette question à déjà subis.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais nous avons reçu une lettre le 29 janvier, c'est-à-dire il y a cinq mois, et la question devient urgente. Je pense qu'il ne serait pas raisonna-

[*Text*]

becomes an urgent matter. Without the courtesy of one letter I think we are acting a little unreasonably in this. When we do report to the House, we want to make it stick. It is not just to be icing.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. Beatty): On the other hand, one wonders where it has been all this time for six months.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is what we should find out. It may be coming next week to report in on this.

Mr. Nielsen: In which case you would not report it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have adopted a general policy that we should make no report to the House before we inform the minister of our intention and give him an opportunity of replying. Now surely this is a case where there should not be any exception to that general policy. Why should we make an exception here? Clearly we did not write to the former minister on January 9, but I think the present minister should be . . .

Mr. Nielsen: By all means write him, but also by all means let us report at the end of July that we have done that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, sure, that is fine. If we do not get any satisfaction, I could not agree with you more. I do not know whether you were at the meeting when Mr. Lang said that he agreed with the report but the committee had not done him the courtesy of bringing the matter to his attention before they made the report. That is what sort of alerted me to the fact, and I brought it up at the committee meeting that we should, as a matter of general policy, never report until we have given the minister an opportunity to speak, so that he has no excuse.

That is all I am suggesting here. We can bring it up in a couple of weeks and decide.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Presumably there will still be time to make a report if we do not hear from the minister in short order.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, sure. Unless the House adjourns earlier than I expect, or anybody else does.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay then, shall we write to the minister and continue to be patient?

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is another Transport item, SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations.

November 28, 1979

The Honourable Don Mazankowski,
Department of Transport,
Ottawa.

Re: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations

[*Translation*]

ble de ne pas lui envoyer au moins une lettre. Nous voulons que notre rapport soit accepté par la Chambre. Il ne s'agit pas d'une simple garniture.

Le coprésident (M. Beatty): D'un autre côté, on se demande où toute cette affaire se trouvait depuis six mois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ce que nous devrions chercher à savoir. Il se peut que l'affaire soit soulevée la semaine prochaine pour que nous fassions rapport à ce sujet.

M. Nielsen: Auquel cas, vous ne feriez pas rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous nous sommes mis d'accord pour ne faire aucun rapport à la Chambre avant que le ministre ne connaisse nos intentions et n'ait eu l'occasion d'y donner réponse. Nous ne devrions très certainement pas dans ce cas-ci déroger à la politique générale. Pourquoi faire exception maintenant? Nous n'avons pas écrit au précédent ministre le 9 janvier, mais je crois que le ministre actuel devrait . . .

M. Nielsen: Oui, s'il vous plaît, écrivez-lui mais nous devrions indiquer à la fin de juillet que nous avons procédé ainsi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Si nous n'obtenons pas satisfaction, je suis entièrement d'accord avec vous. Je ne sais pas si vous avez assisté à cette rencontre où M. Lang a indiqué qu'il était d'accord avec le rapport mais que le Comité n'avait pas eu la courtoisie d'attirer son attention sur l'affaire avant de présenter son rapport. C'est ce qui m'a mis la puce à l'oreille et m'a poussé à demander au Comité, qu'en règle générale, nous ne fassions jamais de rapport avant d'avoir donné la possibilité au ministre d'exprimer son avis afin qu'il ne puisse pas par la suite avancer une excuse.

C'est tout ce que je propose ici. Nous pourrons reprendre la question dans quelques semaines et décider de l'affaire.

Le coprésident (M. Beatty): Je présume qu'il sera toujours temps de présenter un rapport si nous n'entendons pas parler bientôt du ministre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Assurément. A moins que la Chambre n'ajourne plus tôt que je ne le prévois ou que quelqu'un d'autre ne le prévoit.

Le coprésident (M. Beatty): Donc, allons-nous écrire au ministre et faire preuve de patience?

Une voix: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Notre prochaine affaire se rapporte au DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile.

Le 28 novembre 1979

L'honorable Don Mazankowski
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

[*Texte*]

Dear Mr. Mazankowski:

The Committee has had the above Regulations under consideration on three occasions, the last being 22nd instant. On that day the Committee had before it a letter from your Associate Deputy Minister, Co-ordination, dated 5th July 1979, which, with an earlier letter of 29th December 1978, acknowledges the strength of the Committee's objection that several provisions of the Regulations are *ultra vires*, being drafted as if certain amendments to the Motor Vehicle Safety Act, adopted in 1977, has also been carried to the Motor Vehicle Tire Safety Act. Yet your Department's view, as expressed to the Committee, is that nothing should be done about the situation now.

The Committee is of the view that necessary amendments to the Motor Vehicle Tire Safety Act should be brought in as a matter of priority, including a provision to validate the Regulations made under that Act retroactively to 21st July 1977.

The correspondence between Mr. Charron and the Committee's counsel is attached.

Yours sincerely,

John M. Godfrey and Kenneth Robinson
Joint Chairmen

April 23, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of
The Senate and the House
of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 25, 1980, concerning possible amendment of the Motor Vehicle Tire Safety Act. I appreciated receiving the copies of previous correspondence with Transport Canada officials, which indicates the need for early consideration of proposed amendments to both the Motor Vehicle Safety Act and the Motor Vehicle Tire Safety Act.

I am enclosing a copy of a letter forwarded on January 10, 1980 from the Assistant Deputy Minister, Coordination in Transport Canada, to Messrs. Godfrey and Robinson, which advised that appropriate recommendations for amendment of the Motor Vehicle Tire Safety Act were being prepared. I would like to confirm that I expect to review these recommen-

[*Traduction*]

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement sus-mentionné à trois reprises. La dernière fois, le 22 novembre courant, il avait en main une lettre de votre sous-ministre adjoint à la coordination, en date du 5 juillet 1979, qui, avec une autre lettre remontant au 29 décembre 1978, reconnaissait le bien-fondé de l'opinion du Comité. Pour celui-là, en effet, plusieurs dispositions du Règlement étaient *ultra vires*, puisqu'elles avaient été rédigées comme si certaines modifications à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, adoptées en 1977, s'appliquaient également à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile. Pourtant votre ministère avait bien indiqué au Comité qu'il ne convenait pas d'intervenir à l'heure actuelle.

Le Comité estime quant à lui qu'il est prioritaire d'apporter les modifications nécessaires à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile, et notamment de prévoir une disposition rendant le Règlement établi en vertu de la dite Loi rétroactivement applicable au 21 juillet 1977.

Vous trouverez sous pli la correspondance échangée entre M. Charron et le conseiller du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Les coprésidents
John M. Godfrey et Kenneth Robinson

Le 23 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat
Ottawa

Monsieur

J'accuse réception de votre lettre du 25 mars 1980 concernant la modification possible de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile. Je vous remercie de m'avoir fait parvenir copie de la correspondance antérieure échangée avec des fonctionnaires de Transports Canada, correspondance qui fait ressortir le besoin urgent d'étudier les projets de modification à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile.

Vous trouverez sous pli, une lettre du sous-ministre adjoint chargé de la coordination à Transports Canada laquelle fut adressée à MM. Godfrey et Robinson, le 10 janvier 1980, pour les aviser que les recommandations relatives à la modification de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile étaient en préparation. Je tiens à vous assurer que j'entends étudier ces recommandations prochainement, et j'ai demandé à

[*Text*]

dations shortly and have instructed my officials to keep you advised on our progress.

Yours sincerely,

Jean-Luc Pepin

January 10, 1980
X2152-12

CONFIDENTIAL
156-19
Ottawa-Ontario,
K1A 0N5,

Messrs. Godfrey/Robinson,
Joint Chairman,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons,
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations

Gentlemen:

This is to acknowledge your letter of 28 November 1979 to the Minister of Transport concerning the above subject, and to advise you that recommendations for amendment of the Motor Vehicle Tire Safety Act are currently being prepared. These recommendations will be presented to the Minister of Transport and if found to be satisfactory will be submitted for Cabinet consideration.

Yours sincerely,

Original signed by
A. R. Conbey

Jean Charron,

for Assistant Deputy Minister,
Coordination

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, regulations were made under the Motor Vehicle Tire Safety Act as if certain amendments which had been included in the Motor Vehicle Safety Act had been included in the Motor Vehicle Tire Safety Act. They had not been, and the provisions in the regulations were ultra vires. The department has, throughout the correspondence, admitted that the regulations were ultra vires but they have neither revoked the ultra vires provisions nor has a bill been brought in to amend the Motor Vehicle Tire Safety Act and to validate the regulations retroactively. The last correspondence is a letter from M. Pepin, April 23, 1980, in which he encloses a copy of a letter that had earlier been sent to Senator Godfrey and Mr. Robinson, in which again he says that recommendations for amending the act are currently being prepared. I think in this instance perhaps a

[*Translation*]

mes adjoints de vous tenir au courant de l'avancement de nos travaux.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Luc Pepin

Le 10 janvier 1980
X2152-12

CONFIDENTIEL
156-19

Messieurs Godfrey et Robinson
Co-présidents
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 28 novembre 1979 adressée au ministre des Transports concernant le sujet susmentionné. Sachez que des recommandations en vue de modifier la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile sont en voie d'élaboration. Elles seront présentées au ministre des Transports, et s'il les juge satisfaisante, elles seront soumises au Cabinet pour étude.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée.

L'original signé par
A. R. Conbey

pour Le sous-ministre adjoint
à la coordination
Jean Charron

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le règlement avait été rédigé en vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et l'on avait considéré qu'il s'appliquait aussi à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile. Or ce n'était pas le cas, et les stipulations de ce règlement ne s'appliquaient pas à cette loi. Le ministère avit admis dans sa correspondance que ce règlement était inconstitutionnel mais il ne l'a jamais révoqué et il n'a adopté aucun bill pour modifier la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile ou pour rendre ce règlement valide rétroactivement. La dernière lettre est une lettre de M. Pepin, en date du 23 avril 1980. A cette lettre est jointe copie d'une lettre envoyée plus tôt au sénateur Godfrey et à M. Robinson et dans laquelle on avait répété que les recommandations relatives à la modification de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile était en prépara-

[*Texte*]

letter should go back to M. Pepin saying the committee notes that a bill to amend the act has not been introduced, and emphasizing once again that the act should be amended not only to give the power that the department wants but to validate the regulations which are still being applied.

Again, I suppose if a satisfactory reply does not come back in short order this ought to be reported to the House. This is a blatant case of ultra vires regulations. The department admits they are ultra vires but they are still being used.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Why is it, Mr. Eglington, that Transport comes up so often? Does the committee have a particular problem with the Department of Transport or are there probably just more regulations?

Mr. Eglington: No. I think, Mr. Chairman, the two largest departments in terms of regulations made and correspondence with the committee are Transport and Fisheries. Transport is a huge department. The committee has been spared fishing regulations so far this Parliament, but there will be several meetings coming up at which there are nothing but fishing regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Write the minister then? Okay.

Next item is SI/77-208, Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions.

Ottawa, Ontario
K1A 0P8

March 31, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SI/77-208, Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions

Dear Mr. Eglington:

You requested, in your letter of March 18, 1980, when you may expect to receive the new regulations to replace the above-noted terms and conditions. I am informed that draft regulations have been prepared in consultation with the Legal Adviser to the Privy Council Office and officials from Labour Canada. It is difficult to predict, due to the requirement of continuing consultation with other departments, when the new regulations would be going forward. Subject to the extent of consultation that may be required, it is most likely that the new regulations will be submitted during late spring or early summer.

[*Traduction*]

tion. Il me semble, que dans ce cas-ci, on pourrait réécrire à M. Pepin pour lui dire que le Comité a constaté qu'aucun Bill portant modification de la Loi n'a été présenté et pour souligner à nouveau qu'il faudrait modifier la Loi non seulement pour donner au ministère les pouvoirs qu'il veut, mais aussi pour rendre valide le règlement qu'on continue à appliquer.

Dans ce cas, à nouveau, si nous ne recevons pas rapidement une réponse satisfaisante, nous devrions faire rapport à la Chambre à ce sujet. Voilà un exemple flagrant de règlement inconstitutionnel. Le ministère l'admet mais on continue à l'appliquer.

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi, M. Eglington, avons-nous si souvent des difficultés avec le ministère des Transports? Est-ce parce qu'il y a beaucoup plus de règlements dans son cas?

M. Eglington: Non, monsieur le président. Je crois que les deux ministères qui font le plus de règlements et qui correspondent le plus avec le Comité sont ceux des Transports et des Pêches. Le ministère des Transports est immense. Au cours de cette nouvelle session, nous n'avons pas traité de règlements relatifs aux pêches, mais il y a plusieurs séances de prévues où l'on traitera exclusivement de règlements sur les pêches.

Le coprésident (M. Beatty): Vous allez donc écrire au ministre? D'accord.

Notre prochain article à l'ordre du jour est le suivant: TR/77-208, Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail).

Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Le 31 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: TR/77-208, Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail)

Monsieur,

Vous demandiez, dans votre lettre du 18 mars 1980, quand vous pouviez vous attendre à recevoir le nouveau règlement qui remplacera les modalités mentionnées en rubrique. On me dit que le projet de règlement a été préparé en consultation avec le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et les hauts fonctionnaires de Travail Canada. Il est difficile de dire, étant donné les exigences d'une consultation soutenue avec d'autres ministères, quand le nouveau règlement sera prêt. Sous réserve de la durée des consultations requires, il est fort probable que le nouveau règlement soit présenté à la fin du printemps ou au début de l'été.

[*Text*]

Yours sincerely,

André Bissonnette

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is a case where the committee objected to certain provisions of the penitentiary inmates accident compensation terms and conditions which were not regarded by the Crown as being statutory instruments, and the committee said it was. The department is in the process, or has been in the process, of making regulations which would be statutory instruments, supposedly taking account of the committee's criticisms. But, again, it is another one of these retreating visions. The new regulations have not appeared and, in keeping with the new policy, the thing to do, I imagine is write to the Solicitor General ad tell him that the committee wants the regulations to appear as soon as is humanly possible. *Monsieur* Bissonnette's letter says that the regulations will likely appear in late spring or early summer. I suppose we are still in that time, but they certainly have not come yet.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable?

M. Dubois: Est-ce que vous voulez vraiment lui récrire? Je pense qu'il serait sage de le faire à cause de cette lettre du 31 mars qui dit:

. . . à la fin du printemps ou au début de l'été.

Alors, je pense qu'il est très important de leur renouveler la mémoire immédiatement.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. All right. Next item. SOR/77-869, the Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations. SOR/78-286—Railway Passenger Services Contract Regulations and SOR/78-287—Schedule D to the Financial Administration Act, amendment.

November 28, 1979

The Honourable Don Mazankowski,
Department of Transport,
Ottawa

Re: SOR/77-869, Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations
SOR/78-286, Railway Passenger Services Contract Regulations
SOR/78-287, Schedule D to the Financial Administration Act, amendment

Dear Mr. Mazankowski:

In connection with its study of the above statutory instruments the predecessor Committee heard witnesses from the Department of Transport and from the Canadian Transport Commission on 13th March 1979. At that time Committee members were particularly concerned that

[*Translation*]

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

André Bissonnette

M. Eglington: Monsieur le président, voilà un cas où le Comité prétend que certaines stipulations relatives aux modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers sont des textes réglementaires alors que la Couronne prétend que non. Le ministères est en train, ou s'est occupé, de préparer des règlements qui seraient considérés comme des textes réglementaires et qui, apparemment, tiendraient compte des critiques du Comité. C'est une autre de ces visions en loi. Le nouveau règlement n'a pas encore paru, et selon la nouvelle politique, il faudra écrire au Solliciteur général pour lui dire que le Comité exige la parution du nouveau règlement dans les meilleurs délais. Dans sa lettre, M. Bissonnette dit que le nouveau règlement sera présenté à la fin du printemps ou au début de l'été. Il est encore temps, bien sûr, mais on n'a toujours pas vu le règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord?

Mr. Dubois: Do you really want to write to him again? I think it would be wise to do so since the letter of March 31 states:

During late spring or early summer

I think it is most important to send a reminder immediately.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Très bien. L'article suivant. DORS/77-869 Règlements sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroriaire de passagers DORS/78-286 Règlement sur les contrats de services ferroviaires-voyageurs et le DORS/78-287—l'Annexe D de la Loi sur l'Administration financière—modification.

Le 28 novembre 1979

L'honorable Don Mazankowski,
Ministère des Transports,
Ottawa

Objet: DORS/77-869, Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers
DORS/78-286, Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs
DORS/78-287, Annexe D de la Loi sur l'administration financière—Modification

Monsieur,

Dans le cadre de son étude des textes réglementaires ci-dessus, le précédent Comité a recueilli, le 13 mars 1979, le témoignage de fonctionnaires du ministère des Transports et de la Commission canadienne des transports. A l'époque, des membres du Comité se sont particulièrement préoccupés des points suivants:

[*Texte*]

(1) Via Rail Canada Inc. had been established and set up in business pursuant to an involved use of subordinate powers and, subsequently, to a Vote in an Appropriation Act and the three slim statutory instruments under reference;

(2) Vote 52d, Department of Transport, Appropriation Act No. 1, 1977 referred only to "selected rail passenger services" yet SOR/78-286 made under that Vote purported to apply not only to passenger services operated over railway lines but also to other passenger services in substitution for or ancillary to those services; and

(3) the "prescribed portion" referred to in item c(ii) of Vote 52d is contained in an unpublished and hence unscrutinized statutory instrument.

The first of those concerns is in one sense the most important as the Committee has always taken a dim view of elaborate legislation under Votes in Appropriation Acts. In connection with Via Rail Canada Inc., members of the former Committee appeared to be of the view that the passenger railway network should be reorganized and provided for under a statute. At the Committee meeting of 13th March 1979 witnesses from your Department intimated that a Via Rail Canada Bill was then in preparation. As nothing has been heard of such a Bill since, we have been instructed by the present Committee to enquire whether a Bill is in preparation and, if so, when it will be introduced. With this information in hand the Committee can determine whether to follow the apparent will of the former Committee and report to the two Houses.

Yours sincerely,

John M. Godfrey
Joint Chairman
Kenneth Robinson
Joint Chairman

[*Traduction*]

(1) Via Rail Canada Inc. a été créée et lancée en vertu de pouvoirs délégués, puis, conformément à un crédit figurant dans la Loi portant affectation de crédits, et aux trois textes réglementaires ci-dessus;

(2) Le crédit 52d de la Loi nº 1 de 1977 portant affectation de crédits (Ministère des Transports) faisait seulement référence à «certains services de transport ferroviaire de passagers», alors que le DORS/78-286, pris en vertu de ce crédit, visait non seulement les services de passagers assurés sur des lignes de chemins de fer, mais également d'autres services auxiliaires ou de remplacement; et

(3) La «proportion déterminée» évoquée à l'alinéa *c*)(ii) du crédit 52d figure dans un texte réglementaire non publié, qui échappe de ce fait à tout contrôle.

Le premier de ces trois points est sans doute le plus important, car le Comité considère toujours avec une attention particulière les mesures législatives qui font suite aux dispositions d'une loi portant affectation de crédits. En ce qui concerne Via Rail Canada Inc., les membres de l'ancien comité semblaient estimer que le réseau ferroviaire de transport de passagers devait être restructuré et régi par une loi. Lors de la séance du 13 mars 1979 du Comité, des fonctionnaires de votre ministère ont évoqué la préparation d'un projet de loi consacré à Via Rail Canada. Comme depuis lors, il n'en a plus été question, le nouveau comité nous a invités à déterminer si ce projet de loi était effectivement en préparation et, le cas échéant, à nous enquérir de la date de sa présentation. A partir de ces renseignements, le Comité pourra décider s'il doit donner suite à la volonté de son prédécesseur et faire rapport aux deux chambres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre haute considération.

Les coprésidents
John M. Godfrey
Kenneth Robinson

[*Text*]

April 17, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
On the Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 25th, renewing an inquiry first made with my predecessor by the Joint Chairmen of your Committee. In their letter of November 28, 1979, the Joint Chairmen referenced an understanding they had formed that the Government would be bringing forward a new Bill dealing with the operations of VIA Rail Canada Inc. They also posed certain concerns which the Committee has in connection with the existing basis of VIA's operations.

When my officials appeared before the Committee in March 1979, there was indeed underway a full policy review of the Rail Passenger Program operated by this Department. By that time, the review had already reached a relatively advanced stage, and the question of new legislation was included in the issues and alternative solutions set out in the review.

In the interval since my officials gave their testimony, however, two general elections have occurred. The end result has been that no satisfactory opportunity has been available for Cabinet consideration of the review and no decision has yet been taken either for or against the preparation of new legislation.

In planning their business for the coming session, the Joint Chairmen of your Committee may wish to take into consideration the information that this policy review is formally scheduled to move forward for consideration by my colleagues within the next several weeks. When that process is completed, I will be in a position to confirm whether or not new legislation can be expected in this area.

Yours sincerely,

Jean-Luc Pepin

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, this is another situation where the committee under the Parliament before last was very strongly of the view that, not only were there provisions in the regulations which were *ultra vires*, but most of what was in the regulations ought to be in the statute. These were regulations governing the setting-up and operation of VIA Rail Canada Inc. under a vote in an appropriation act, and the committee, as in the past, disapproved of making permanent bodies of law under votes in appropriation acts.

There has been a long correspondence going back to early last year as to what the Department of Transport intended to do. Witnesses came before the committee from the Department of Transport and it appeared that they were in the

[*Translation*]

Le 17 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 25 mars où était renouvelée une demande de renseignements présentée initialement à mon prédécesseur par les coprésidents de votre Comité. Dans leur lettre du 28 novembre 1979, ceux-ci évoquaient la possibilité que le gouvernement présente un nouveau projet de loi traitant des activités de Via Rail Canada Inc. Ils exposaient également certaines préoccupations du Comité concernant le fondement actuel de ces activités.

Lors de la comparution de mes fonctionnaires devant le Comité, en mars 1979, une étude complète du programme des services ferroviaires voyageurs était effectivement en cours dans ce ministère. L'étude était déjà assez avancée, et il y était même question d'une nouvelle loi qui proposerait certaines solutions de remplacement.

Depuis lors, il y a eu deux élections générales qui, en définitive, ont empêché le Cabinet de prendre connaissance de l'étude dans des conditions satisfaisantes, si bien qu'aucune décision n'a été prise concernant l'éventuelle préparation d'une nouvelle loi.

Je vous signale que cette étude doit officiellement être terminée et soumise à mes collègues d'ici quelque semaines; les coprésidents de votre comité souhaiteront sans doute en tenir compte dans l'organisation des travaux du Comité pour cette session. Quand l'étude sera terminée, je serai en mesure de vous dire si l'on peut effectivement s'attendre à la présentation d'une nouvelle loi dans ce secteur.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Jean-Luc Pepin

M. Eglington: Monsieur le président, dans ce cas, le Comité de l'avant-dernière législature était rigoureusement d'avis que non seulement les dispositions du règlement étaient anticonstitutionnelles, mais que la majorité de ces dispositions devraient faire partie de la loi. Il s'agit du règlement régissant les modalités d'établissement de la société VIA RAIL Canada Inc. aux termes d'un crédit prévu dans une Loi portant affectation de crédits et, comme par le passé, le Comité a désapprouvé l'établissement de corps législatifs permanents en vertu de crédits prévus dans des lois portant affectation de crédits.

Il y a une longue corespondance qui date du début de l'année dernière sur les intentions du ministère des Transports. Des témoins du Ministère ont comparu devant le Comité pour expliquer qu'on rédigeait un bill au sujet de VIA RAIL

[*Texte*]

process of drafting a bill to deal with VIA Rail Canada Inc. Monsieur Pepin's letter of April 17, indicates that the previous decision definitely to introduce a bill has been resolved, and the whole matter is under consideration again. So, I would suggest the appropriate action is to write to Mr. Pepin, and say the committee wants to know now whether a bill will be introduced. If he writes back and says that they are still considering it, the committee should report to the two houses, if it thinks the bill ought to be introduced.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, Mr. Pepin's letter of April 17, says

> ... is formally scheduled to move forward for consideration by my colleagues within the next several weeks.

Presumably the next several weeks have passed.

An hon. member: We could just follow it up then.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Shall we write to Mr. Pepin then?

Next item. The Weights and Measures Regulations, amendment to the Weights and Measures Act, P.C. 1978-3165.

December 28, 1979

George Post, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/78-792, Weights and Measures Regulations, amendment

Dear Mr. Post:

Thank you for your letter of 10th April 1979 which the late Committee considered on 6th instant.

The Committee concluded that the public of Canada have an interest in the specifications established pursuant to section 27 of the Regulations and that they should, therefore, be published in the Gazette as a matter of course. Consequently, I was instructed to say that the specifications should be regarded as statutory instruments and hence as regulations and that specifications applying to single devices should be exempted under the Statutory Instruments Regulations if their publication would be onerous by dint of numbers.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[*Traduction*]

Canada Inc. Dans sa lettre du 17 avril, M. Pepin indique qu'on a fermement décidé de présenter un bill, et toute la question est de nouveau à l'étude. A mon avis, il serait approprié d'écrire à M. Pepin pour exiger que le Comité sache immédiatement si un bill sera présenté. S'il répond que le sujet est toujours à l'étude, le Comité devrait faire rapport aux deux Chambres sur la question de la présentation de ce bill.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, dans sa lettre du 17 avril, M. Pepin dit:

> ... cette étude doit officiellement être terminée et soumise à mes collègues d'ici quelques semaines.

Il faut supoposer que ces quelques semaines sont déjà passées.

Une voix: Il s'agit de donner suite, alors.

Le coprésident (M. Beatty): Devons-nous écrire à M. Pepin de nouveau, alors?

Article suivant. Règlements sur les poids et mesures, C.P. 1978-3165.

Le 28 décembre 1979

Monsieur George Post
Sous-ministre
Ministère de la Consommation et
des Corporations
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-792, Règlement sur les poids et mesures—Modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 10 avril 1979 que l'ancien comité a étudiée le 6 courant.

Le comité a conclu que le public pouvait s'intéresser aux caractéristiques établies conformément à l'article 27 du Règlement et que ces dernières devraient donc être automatiquement publiées dans la Gazette. On m'a donc demandé de vous informer que les caractéristiques devraient être considérées comme des textes réglementaires et donc, comme des règlements et que celles qui s'appliquent à des instruments isolés devraient être exemptées de la portée du Règlement sur les textes réglementaires si leur publication devrait être onéreuse en raison de leur nombre.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

[*Text*]

March 7, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of December 28, 1979 regarding the publication of installation and une specifications made pursuant to section 27 of the Weights and Measures Regulations, and to my interim reply of January 31, 1980.

In the view of legal counsel to the Department of Consumer and Corporate Affairs, such specifications are not statutory instruments. However, we agree with the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments that the public has an interest in many such specifications. Accordingly, if the Committee wishes, I am prepared to recommend that section 27 of the Weights and Measures Regulations be amended to add the following subsection:

"(2) Where the Minister establishes additional specifications under subsection (1), he shall

(a) publish a notice in Part I of the *Canada Gazette* describing the class, type or design of device for which those specifications have been established; and

(b) when requested to do so by a dealer or trader, provide a copy thereof to the dealer or trader."

This amendment would provide for public notice, and would bring section 27 into conformity with subsection 13(2). In addition, as stated in Mr. Post's letter to the Committee dated April 10, 1979, interested sectors of industry would be involved in developing section 27 specifications.

Would you advise me whether the Committee wishes the above amendment made.

Yours sincerely,

Kathleen Francœur Hendriks
Assistant Deputy Minister

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is another instance of a document appearing which the committee regards as a statutory instrument, and the Crown regards as being simply a document. The reason for it being the absence of the magic formula in the enabling power. The enabling power provides that the Governor in Council may make regulations establishing or providing for the establishment of specifications for machines, and the regulation that was made under that power simply provided that the minister may, from time to time, establish specifications. If Section 13 had read that the minister may, from time to time, apply order to establish specifications, the Crown would have regarded the specifications as a statutory instrument.

[*Translation*]

Le 7 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité des règlements at autres
textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 28 décembre 1979 concernant la publication des caractéristiques d'installation et d'utilisation établies conformément à l'article 27 du Règlement sur les poids et mesures, et à ma réponse provisoire du 31 janvier 1980.

De l'avis du conseiller juridique du ministère de la Consommation et des Corporations, ces caractéristiques ne sont pas des textes réglementaires. Toutefois, nous convenons avec le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires qu'un grand nombre de ces caractéristiques intéressent le public. Par conséquent, si le comité le désire, je suis disposée à recommander que l'article 27 du Règlement sur les poids et mesures soit modifié de façon à ajouter le paragraphe suivant:

"(2) Lorsque le Ministre établit d'autres caractéristiques en vertu du paragraphe (1), il doit

a) publier un avis dans la p[ar]tie I de la *Gazette du Canada* pour décrire la classe, le type ou la conception de l'instrument au sujet duquel ces caractéristiques ont été établies; et

b) fournir une copie des caractéristiques à tout commerçant ou négociant qui en fait la demande."

Cette modification permettrait la publication d'un avis public, et rendrait l'article 27 conforme au paragraph 13(2). De plus, comme l'a déclaré M. Post dans sa lettre du 10 avril 1979 adressée au comité, les secteurs industriels intéressés participeraient à l'élaboration des caractéristiques prévues à l'article 27.

Pouvez-vous m'informer de la décision du comité au sujet de l'adoption de la modification ci-dessus.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint
Kathleen Francœur Hendriks

M. Eglington: Monsieur le président, voici un autre exemple d'un document publié que le Comité considère comme un texte réglementaire, et que la Couronne considère comme un simple document. Cela est dû à l'absence de la formule magique dans le pouvoir habilitant. Ce pouvoir prescrit que le gouverneur en conseil peut édicter un règlement établissant ou permettant l'établissement de certaines caractéristiques des machines, et le règlement aux termes de ce pouvoir prescrit simplement que le Ministre peut, au besoin, établir des caractéristiques. Si l'article 13 avait prescrit que le Ministre peut au besoin ordonner qu'une certaine caractéristique soit établie, ces caractéristiques auraient été considérées comme des textes réglementaires par la Couronne.

[*Texte*]

Now, the compromise that has been suggested by the department is that the notice of the establishment of the specifications will appear in Part 1 of the *Canada Gazette*. If it were a statutory instrument, it would appear in Part II of the *Canada Gazette*. The committee may regard this as a satisfactory half way house, until such time as the definition of a statutory instrument is abolished and the proper definition of subordinate legislation is included in the Statutory Instruments Act, but it is only a compromise; and, if this committee does accept it, the committee ought to make abundantly clear that it is not accepting the fact that the document is not a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is there any practical difference between Part I and Part II?

Mr. Eglington: If anyone wants to find subordinate law they will look to the index to Part II of *The Canada Gazette*. They will not think to go looking at Part I of *The Canada Gazette* which has everything in it from bankruptcy notices to instructions on how to petition Parliament.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is there a technical difficulty in having them publish it in Part Ii and maintaining their position it is not a statutory instrument?

Mr. Eglington: No, because the Clerk of the Privy Council can give an order that any document can be published as a matter of public interest in Part II of *The Canada Gazette*.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well then, why do they want to put it in Part I rather than Part II?

Mr. Eglington: Because putting it in Part I indicates that it cannot possibly be a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): How ridiculous!

The Joint Chairman (Mr. Beatty): In that case we need a compromise.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that is silly of them. I think it is a reasonable compromise but the main point is that the public's attention is drawn it. If they had put it in Part I it may not have been drawn to it, so they should go the whole way and put in in Part II. We understand their position; by doing that, they are not admitting it is a statutory instrument. Surely if they want to draw it to the attention of the public then it should be in the part, and there is no technical difficulty, that the public can locate it. So, we should write them, if that is our opinion, and ask them if they have any objection to that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, you will write to the minister.

Mr. Eglington: Yes, I would think so.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. We have three more items.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the last one is nothing. Two, really.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/74-8—Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations.

[*Traduction*]

Le Ministère propose comme compromis qu'un avis d'établissement de caractéristiques soit publié dans la partie I de *La Gazette du Canada*. S'il s'agissait d'un texte réglementaire, il aurait paru dans la partie II de *La Gazette du Canada*. Le Comité peut considérer ce compromis satisfaisant, jusqu'à ce que la définition d'un texte réglementaire soit supprimée, et que la définition appropriée de lois subordonnées soit incluse dans la Loi sur les textes réglementaires, mais ce n'est qu'un compromis; si le Comité l'accepte, il devra affirmer très clairement qu'il croit que ce document devrait être un texte réglementaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans la pratique, y a-t-il une différence entre la Partie I et la Partie II?

M. Eglington: Celui qui cherche un texte réglementaire consulte l'Index de la Partie II de *la Gazette du Canada*. Il ne pensera pas à la Partie I de la Gazette du Canada où l'on trouve tout en passant par les avis de faillites jusqu'aux directives sur la production de pétitions au Parlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il un empêchement à les publier dans la Partie II tout en respectant leur opinion qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire?

M. Eglington: Non, parce que le greffier du Conseil privé peut ordonner, dans l'intérêt du public, que tout document soit publié dans la Partie II de *la Gazette du Canada*.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors, pourquoi veut-il l'inclure dans la Partie I plutôt que dans la Partie II?

M. Eglington: Parce que le fait de le publier dans la Partie I signifie obligatoirement que ce n'est pas un texte réglementaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout à fait ridicule!

Le coprésident (M. Beatty): Dans ce cas, nous devons faire un compromis.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que c'est de l'enfantillage de leur part. Je pense que c'est un compromis acceptable, mais l'essentiel, c'est qu'on y attire l'attention du public, ce qui n'aurait pas été le cas si on l'avait inclus dans la Partie I, alors ils devraient aller jusqu'au bout et l'inclure dans la Partie II. Nous comprenons leur position; en agissant ainsi, ils ne reconnaissent pas que c'est un texte réglementaire. Il va sans dire que s'ils veulent attirer l'attention du public, alors ils devraient l'inclure dans cette partie, et le public pourra le voir sans problème. Alors, êtes-vous d'accord pour qu'on leur écrive en leur demandant s'ils ont des objections.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien, vous écrirez au ministre.

M. Eglington: En effet, vous avez raison.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Il nous reste trois autres articles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, le dernier ne compte pas. En réalité, il y en a deux.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article est le DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux.

[*Text*]

November 30, 1979

Mrs. Huguette Labelle,
Assistant Deputy Minister—Corporate Policy,
Department of Indian and Northern Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations

Dear Mrs. Labelle:

Thank you for your letter of 5th July last which the Committee considered on 22nd instant.

The Committee can not see why the necessary amendments to which your Department has agreed should not be made forthwith. But before pursuing its final recourse the Committee wishes to know precisely when the negotiations with the National Indian Brotherhood will be resumed and when they can reasonably be expected to conclude.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Feb 11 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter to me of November 30, 1979 concerning the above-noted Regulations. I would like to inform you that my Department is now in the process of amending these Regulations without further attempts at consultation with the National Indian Brotherhood. We have tried to activate consultation in this area for more than two years without satisfactory response. Thus, with reference to my letter to you dated July 5, 1979, and following further consultation with Program officials, the following is a revised version of the changes needed for Sections 3, 4 and 5 of these Regulations:

—Section 3(1) delete sub-section (1). Replace sub-section (1) with the following:

(1) Subject to these Regulations the Minister shall make a loan to an Indian or an Inuit to assist him in the construction or acquisition and repair at the time of acquisition, of a house on land outside a reserve, any place in Canada acceptable to the Minister, subject to the availability of funds appropriated for the purpose.

—Section 4(1)(g)—Sub-sub-section (g) to be deleted in its entirety. Section 4(1)(h) becomes 4(1)(g).

[*Translation*]

Le 30 novembre 1979

Mme Huguette Labelle
Sous-ministre adjoint—Orientations générales
Ministère des Affaires indiennes et du Nord
Ottawa

Objet: DORS/74-8, Règlements sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Madame,

J'accuse réception de votre lettre du 5 juillet dernier que le Comité a examinée le 22 courant.

Le Comité ne comprend pas pourquoi les modifications nécessaires auxquelles votre ministère a donné son consentement ne pourraient pas être apportées immédiatement. Toutefois, avant de poursuivre sa dernière tentative, il désire savoir précisément quand reprendront et se termineront vraisemblablement les négociations avec la Fraternité nationale des Indiens du Canada.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 11 février 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
Edifice Victoria, Pièce 314
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 30 novembre 1979 au sujet du règlement ci-dessus. J'aimerais vous informer que mon ministère est maintenant en voie de modifier ce règlement sans chercher davantage à négocier avec la Fraternité nationale des Indiens du Canada. Nous avons recherché une collaboration en ce domaine pendant plus de deux ans sans jamais obtenir de réponse satisfaisante. Par conséquent, pour donner suite à ma lettre du 5 janvier 1979 et aux consultations subséquentes avec les agents de programmes, je vous fais parvenir une version révisée des changements qui doivent être apportés aux articles 3, 4 et 5 de ce règlement:

—Remplacer le paragraphe 3 (1) par ce qui suit:

(1) Sous réserve des dispositions du présent règlement, le Ministre doit accorder un prêt à un Indien ou à un Inuit pour l'aider à construire, acquérir, ou réparer au moment de l'acquisition, une maison située hors d'une réserve ou à tout endroit du Canada que le Ministre juge acceptable, si des fonds appropriés existent à cette fin.

—L'alinéa 4(1) /g/) doit être supprimé complètement. L'alinéa 4(1)/h/) devient l'alilnéa 4(1) /g/).

[*Texte*]

—Section 5(2)—sub-section (2) to be deleted in its entirety.

The revised Regulations will be called the "Indian Off-Reserve and Inuit Housing Regulations." In all cases "Eskimo" will be replaced with "Inuit".

I hope that this information provides you with a complete answer to the Committee. As you are undoubtedly well aware, the process of amending regulations takes usually about three months. I therefore expect that the "Indian Off-Reserve and Inuit Housing Regulations" will be amended by late April or early May, 1980.

Yours sincerely,

Huguette Labelle

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, this matter first began its stately gavotte through this committee on November 13, 1975 and it was on instance where, after a considerable fight, the department admitted that the regulations were faulty. But then they constantly put off amending them in the course of negotiations, consultations, with the Indian brotherhood and various other groups. The letter of February 11, 1980 indicates that the department has finally agreed to go ahead and get rid of the ultra vires provisions and clean the regulations up notwithstanding that the negotiations with the Indian brotherhood are not complete. Now the closing sentence of Mrs. Labelle's letter of February 11 says that she expected the regulations to appear, or the amendments to appear, in late April or early May, 1980. They have not yet appeared.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I get the feeling this is usually the sort of item Mr. Nielsen would be interested in.

Mr. Nielsen: Send the minister a rocket.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. The next item is Radiation Emitting Devices Regulations, amendment. Radiation Emitting Devices Act, PC 1979-593.

Mr. Eglington: The note that accompanies this, Mr. Chairman, simply records that there is inconsistency in the two official versions and that has been cured.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. The next one is equally straightforward. The Railway Advance Payment Regulations, amendment to the Appropriation Act No. 4, 1975. PC 1979-2981.

Mr. Eglington: It should perhaps be recorded, Mr. Chairman, that this matter started on April 8, 1976. It took a good number of years for the committee to convince the department that they should clean up a provision which was basically meaningless. The department knew what it was doing but was not at first prepared to make the regulation conform with policy it was following.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): And the Mail Receptacles Regulations, amendment to the Post Office Act.

[*Traduction*]

—Le paragraphe 5(2) doit être supprimé entièrement.

Le règlement révisé s'intitulera «Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Inuit». Dans tous les cas, le terme «Esquimau» doit être remplacé par celui d'«Inuit».

J'espère que ces renseignements répondront à toutes les questions du Comité. Comme vous le savez sans doute, modifier un règlement demande habituellement environ trois mois. Je prévois donc que le «Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Inuit» sera modifié vers la fin d'avril ou le début de mai 1980.

Veuillez, agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Huguette Labelle

M. Eglington: Bien, monsieur le président, cette question a d'abord commencé sa ronde majestueuse à ce Comité le 13 novembre 1975 et c'est sur son insistance, après une dure lutte, que le ministère a reconnu l'erreur dans le règlement. Mais par la suite il en a constamment retardé la modification durant les négociations, les consultations, avec la fraternité des Indiens et divers autres groupes. Dans sa lettre du 11 février 1980, le ministère accepte finalement d'abroger les dispositions ultra vires et de modifier le règlement même si les négociations avec la Fraternité des Indiens ne sont pas terminées. A la fin de sa lettre du 11 février, Madame Labelle dit qu'elle prévoit que le règlement sera modifié vers la fin d'avril ou le début de mai 1980. Il n'a pas encore été publié.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai l'impression que c'est le genre de choses qui intéressent habituellement M. Nielsen.

M. Nielsen: Envoyez une fusée au ministre.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Ensuite nous avons le règlement sur les dispositifs émettant des radiations, Modifications. Loi sur les dispositifs émettant des radiations, C.P. 1979-593.

M. Eglington: Monsieur le président, la note explicative dit simplement que les deux versions officielles ne concordaient pas et que le problème a été réglé.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. La suivante est également très simple. Il s'agit du règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer, modification, Loi nº 4 de 1975 portant affectation de crédits, C.P. 1979-2981.

M. Eglington: Monsieur le président, il faudrait peut-être noter que cette question a été soulevée le 8 avril 1976. Il a fallu plusieurs années au Comité pour convaincre le ministère d'élucider cette disposition fondamentalement sans signification. Le ministère était conscient de ce qu'il faisait, mais, au départ, il n'était pas du tout prêt à modifier le règlement pour qu'il soit conforme à sa politique.

Le coprésident (M. Beatty): Et nous passons au règlement sur les boîtes aux lettres, modification, Loi sur les Postes.

[*Text*]

JUNE 19 1980

MAIL RECEPTACLES REGULATIONS, AMENDMENT
Post Office Act

January 15, 1980

The new section 5 incorporates a safeguard desired by the Committee since May 1976 and agreed to by the Post Office Department in August last year. Section 4 has also been redrafted in objective terms as desired by the Committee.

Mr. Eglington: This, too, Mr. Chairman started a long time ago, on May 20, 1976. The Post Office has resisted stoutly the safeguards that the committee insisted on in the regulations which concern the suspension of delivery to the mail receptacles in apartment buildings. Finally the Post Office gave way.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Progress.

Mr. Eglington: Is painful.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Fuels. Fuels Information Regulations, No. 1, amendment. I do not have that.

• 1205

Mr. Nielsen: I must leave. Would it disturb the quorum if I leave?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I think we are fine. Thank you.

Okay, the Fuels Information Regulations, No.1, amendment—Clean Air Act, P.C. 1980-500.

June 19 1980

FUELS INFORMATION REGULATIONS, NO. 1, amendment
Clean Air Act
P.C. 1980-500

March 18, 1980

This amendment has the effect of removing a question which sought to elicit information the Minister of the Environment had no right to require. The Committee had objected to the question. See SOR/77-597 and SOR/79-280, March 9, 1978, April 20, 1978 and December 13, 1979.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the department attached to the regulations a return or a form that people in industry had to send in. It asked for information that the act did not empower the department to require, and the department has revoked the questions that attempted to elicit information they were not entitled to.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I guess that is the last item on the agenda.

Mr. Co-Chairman, have you an item you wanted to raise?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, not on the record.

[*Translation*]

DORS/79-816

RÈGLEMENT SUR LES BOÎTES AUX LETTRES—Modification
Loi sur les postes

15 janvier 1980

Le nouvel article 5 inclut une garantie demandée par le comité depuis mai 1976 et approuvée par le ministère des postes en août dernier. L'article 4 a aussi été rédigé de nouveau en termes objectifs, comme le demandait le comité.

M. Eglington: Cela aussi, monsieur le président, remonte loin en arrière, au 20 mai 1976. Le ministère a fermement refusé d'inclure dans le règlement la garantie demandée par le Comité portant sur l'interruption de la distribution du courrier dans les boîtes aux lettres installées dans un immeuble d'habitation. En fin de compte, le ministère des Postes a cédé.

Le coprésident (M. Beatty): Voilà qu'on avance.

M. Eglington: Péniblement.

Le coprésident (M. Beatty): Les combustibles. Règlement nº 1 concernant les renseignements sur les combustibles, modification. Je ne l'ai pas.

M. Nielsen: Je dois partir. Est-ce que vous avez toujours le quorum?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, ça va.

Le coprésident (M. Beatty): Ca va, merci.

Nous passons maintenant au Règlement nº 1 concernant les renseignements sur les combustibles—modification—Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. C.P. 1980-500.

DORS/80-138

RÈGLEMENT Nº 1 CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS SUR LES COMBUSTIBLES—Modification
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique
C.P. 1980-500

Le 18 mars 1980

Cette modification écarte une requête pour l'obtention de renseignements ou le ministre de l'Environnement n'avait aucun droit d'exiger. Le Comité s'est opposé à cette demande. A cet égard, voir les DORS/77-597, 79-280, 9 mars 1978, 20 avril 1978 et 13 décembre 1979.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le ministère a annexé au règlement un formulaire que les sociétés devaient renvoyer. Ce formulaire contenait certaines questions ayant pour but l'obtention de renseignements que la loi n'autorisait pas le ministère à exiger et celui-ci les a donc supprimées.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que c'est le dernier point inscrit à notre ordre du jour.

Monsieur le coprésident, avez-vous une autre question à soulever?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je ne crois pas.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. Are there any further items of new business?

Mr. Eglington: We should say that we will be dealing with these in the usual way, or something.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The instruments without comment. Can we simply append those?

Mr. Eglington: They get listed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We list those on the record. Okay, fine.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Bon. Y a-t-il d'autres affaires courantes dont vous aimeriez parler?

M. Eglington: Il va sans dire que les procédures normales seront suivies.

Le coprésident (M. Beatty): Cela va sans dire. Pourrions-nous simplement les annexer?

M. Eglington: Ils sont énumérés.

Le coprésident (M. Beatty): Leur liste est versée au compte rendu. Bon.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, June 26, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 3

Le jeudi 26 juin 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
AUG 6 1980
DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27574—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	Robinson (*Burnaby*)—(11)
Kempling	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*) of the House of Commons:

On Wednesday, June 25, 1980:

Mr. Hnatyshyn replaced Mr. Nielsen.

On Thursday, June 26, 1980:

Mr. Hopkins replaced Mr. Joyal;

Mrs. Appolloni replaced Mr. Chénier.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

Le mercredi 25 juin 1980:

M. Hnatyshyn remplace M. Nielsen.

Le jeudi 26 juin 1980:

M. Hopkins remplace M. Joyal;

M^me^ Appolloni remplace M. Chénier.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 26, 1980
(5)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:35 o'clock p.m., this day. The Joint Chairmen, Senator John M. Godfrey and Hon. Perrin Beatty, M.P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), Mrs. Appolloni, Messrs. Beatty, Dubois, Hopkins, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

The Committee considered CRC c. 1047 Defence Establishment Trespass Reg.

Witnesses: Brigadier-General J. P. Wolfe, Judge-Advocate Gen., Dept. of National Defence; Mr. Paul Bender, D.N.D.; Ms. Susan Hodgson, Counsel to Mr. Bender.

The two witnesses made a statement and answered questions.

The Committee interrupted its examination of the above matter to consider:

1. The Joint Chairman, Senator Godfrey, pointed out to the Committee that its Second Report was referred back to the Committee by the Senate, and that the Notice of Motion for consideration of the Report was withdrawn in the House of Commons. Accordingly, the Committee reviewed the Contents of its Second Report and, on motion duly put, *it was agreed*:

—That the Joint Chairmen present a Report in their respective Houses recommending that the Committee be given authority to send five (5) members of the Committee and one (1) Committee Counsel to the conference of the committees on Subordinate Legislation of the Parliaments of the Commonwealth to be held in Canberra, Australia from September 29 to October 3, 1980.

2. The Committee considered the motion by the Subcommittee on Agenda and Procedure on June 10, 1980 on the hiring of additional staff for Counsel's office. On motion duly put, *it was agreed*:

—That the Committee engage the services of the following staff:

(a) a second permanent secretary;

(b) a senior law student for the summer of 1980; and

(c) an administrative assistant for a period of four months.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 JUIN 1980
(5)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence du sénateur John M. Godfrey et de l'honorable Perrin Beatty, député, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: M. Baker (*Nepean-Carleton*), M^me^ Appolloni, MM. Beatty, Dubois, Hopkins, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule n^o^ 1*).

Le Comité étudie le CRC c. 1047—Règlement sur la violation de la propriété de la défense.

Témoins: Brigadier général J. P. Wolfe, juge-avocat général, ministère de la Défense nationale; M. Paul Bender, N.D.N.; M^me^ Susan Hodgson, conseiller de M. Bender.

Les deux témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Le Comité interrompt son examen du sujet susmentionné pour étudier:

1. Le coprésident, le sénateur Godfrey, signale au Comité que son deuxième rapport a été renvoyé au Comité par le Sénat et que l'avis de motion pour fins d'étude du rapport est retiré à la Chambre des communes. En conséquence, le Comité étudie le contenu de son deuxième rapport et, sur motion dûment mise aux voix, *il est convenu*:

—Que les coprésidents présentent à leur Chambre respective un rapport recommandant que le Comité soit autorisé à envoyer cinq (5) membres du Comité et un (1) conseiller du Comité à la Conférence des Comités sur la législation subordonnée des Parlements du Commonwealth, qui doit avoir lieu à Canberra, Australie du 29 septembre au 3 octobre 1980.

2. Le Comité étudie la motion présentée par le Sous-comité du programme et de la procédure, le 10 juin 1980, sur l'embauche de personnel additionnel pour le bureau du conseiller. Sur motion dûment mise aux voix, *il est convenu*:

—Que le Comité réserve les services du personnel suivant:

a) une deuxième secrétaire permanente;

b) un étudiant en droit senior pour l'été de 1980; et

c) un adjoint administratif pour une période de quatre mois.

The Committee then reverted to its consideration of CRC c. 1047, Defence Establishment Trespass Regulations, after which the witnesses withdrew.

It was agreed,

—That further action will be deferred to permit the Department of National Defence to review the above regulations with respect to certain comments by the Committee.

On SI/75-7, Proclamation prescribing designs, dimensions and composition of 1975 One Dollar coins

SI/76-29, Proclamation prescribing designs, dimensions and composition of 1976 One Dollar coins

SI/77-170, Proclamation prescribing dimensions and design of the One Cent coin effective January 1, 1978

SOR/78-246, Proclamation prescribing dimensions and designs of the One Cent coin

SOR/79-9, as amended by SOR/79-346, Proclamation authorizing issue and prescribing design and dimension of One Hundred Dollar Commemorative Gold coins effective January 1, 1979

SOR/79-10, Proclamation prescribing dimensions designs and composition of One Dollar Silver coins effective January 1, 1979

SOR/80-1, Proclamation Prescribing designs, dimensions and composition of a One Dollar Coin effective January 1, 1980

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officers of the Department of Finance and of Supply and Services with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-316—Canada Business Corporations Regulations and on SOR/76-22, Canada Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-835—Shipbuilding Industry Assistance Regulations, amendment

SOR/78-839—Pacific Pilotage Regulations, amendment

SOR/79-41—National Parks Lease and Licence of Occupation Regulations, amendment

SOR/79-149—Farm Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/79-151—Small Businesses Loans Regulations, amendment

SOR/79-299—Vinyl Chloride National Emission Standards Regulations

SOR/79-332—Asbestos Mining and Milling National Emission Standards Regulations, amendment

On SOR/79-496—Windsor Harbour Commission General By-Laws, amendment:

Le Comité revient ensuite à son étude du CRC c. 1047—Règlement sur la violation de la propriété de la défense, après quoi les témoins se retirent.

Il est convenu,

—Que toute autre mesure soit différée pour permettre au ministère de la Défense nationale d'étudier les règlements susmentionnés concernant certains commentaires émis par le Comité.

TR/75-7, Dessin, dimensions et composition de pièces de un dollar de 1975

TR/76-29, Dessin, dimensions et composition de pièces de un dollar de 1976

TR/77-170, Dimensions et dessin de la pièce d'un cent à compter du 1er janvier 1978

DORS/78-246, Dimension et dessin de la pièce d'un cent

DORS/79-9, modifié par DORS/79-346; Autorisant l'émission et prescrivant le dessin et la dimension de pièces commémoratives de cent dollars en or à compter du 1er janvier 1979

DORS/79-10, Dimensions, dessin et composition des pièces d'un dollar à compter du 1er janvier 1979

DORS/80-1, Dessin, dimensions et composition des pièces d'un dollar à compter du 1er janvier 1980

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les préposés aux textes réglementaires du ministère des Finances et celui des Approvisionnements et Services concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-316—Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes et DORS/76-22—Règlement sur les corporations canadiennes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-835—Règlement sur l'aide aux constructions de navires—Modification

DORS/78-839—Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique—Modification

DORS/79-41—Règlement sur les baux et permis d'occupation des parcs nationaux—Modification

DORS/79-149—Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles—Modification

DORS/79-151—Règlement sur les prêts aux petites entreprises—Modification

DORS/79-299—Règlement sur les normes nationales de dégagement de chlorure de vinyle

DORS/79-332—Règlement sur les normes de dégagement pour les mines et usines d'extraction d'amiante—Modification

DORS/79-496—Règlement général de la Commission du port de Windsor—Modification:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/79-540—Motor Vehicles Exported Drawback Regulations.

On SI/79-80—Proclamation (Government Organization Act, 1979):

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Adviser to the Privy Council Office with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-63—Amendments to the Income Tax Regulations made effective at dates before the amending Orders in Council were passed, and on SOR/79-286—Canada Pension Plan Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of National Revenue with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-53—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-476—Corn Stabilization Regulations, 1977-78

SI/76-146—Memorial Cross Order (World War I)

SI/76-147—Memorial Cross Order (World War II)

SOR/80-51—National Parks Fishing Regulations, amendment

SOR/79-124—Saskatchewan Power Corporation and Many Islands Pipe Lines Limited Natural Gas Price Order, revocation

SOR/79-128—Customs Duty on Books Order

SOR/79-129, SOR/79-248,—Country Elevator Agents and Managers Hours of Work Regulations

SOR/79-132, SOR/79-361,—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendments

SOR/79-133—Race Track Supervision Regulations, amendment

SOR/79-134, SOR/79-394, SOR/79-442, SOR/79-482, SOR/79-581, SOR/79-582,—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendments

SOR/79-135—Western Grain Stabilization Regulations, amendment

SOR/79-137, SOR/79-389,—Textile Labelling and Advertising Regulations, amendments

SOR/79-138—Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/79-540—Règlement sur les drawbacks applicables aux véhicules automobiles exportés.

TR/79-80—Proclamation (Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le conseiller juridique du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-63—Règlements de l'impôt sur le revenu et modifications y afférentes prenant effet avant l'adoption et l'enregistrement des décrets en conseil modificateurs et le DORS/79-286—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre du Revenu national, concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-53—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-476—Règlement de 1977-78 sur la stabilisation du prix du maïs

TR/76-146—Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

TR/76-147—Décret sur la Croix du Souvenir (seconde guerre mondiale)

DORS/80-51—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification

DORS/79-124—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Saskatchewan Power Corporation et Many Islands Pipe Lines Limited)—Abrogation

DORS/79-128—Décret des droits de douane sur les livres

DORS/79-129, DORS/79-248,—Règlement sur la durée du travail des agents et directeurs d'élévateurs régionaux

DORS/79-132, DORS/79-361,—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modifications

DORS/79-133,—Règlement sur la surveillance des hippodromes—Modification

DORS/79-134, DORS/79-394, DORS/79-442, DORS/79-482, DORS/79-581, DORS/79-582,—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modifications

DORS/79-135—Règlement sur la stabilisation du revenu des producteurs de céréales de l'Ouest—Modification

DORS/79-137, DORS/79-389,—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modifications

DORS/79-138—Règlement sur la protection des pêcheries côtières—Modification

SOR/79-141—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/79-143—Apple Stabilization 1977 Regulations

SOR/79-144—Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment

SOR/79-150—Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/79-152—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment

SOR/79-153—Boating Restriction Regulations, amendment

SOR/79-155—Certification of Lifeboat Men Regulations, amendment

SOR/79-156—Saint John Electricity Service Tariff, amendment

SOR/79-157—Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff By-law, amendment

SOR/79-169—Beluga Protection Regulations, amendment

SOR/79-171—Transfer of Offenders Regulations

SOR/79-172—Halifax Space Cleaning and Lighting Charges By-law, amendment

SOR/79-173—Montreal Harbour Railway Charges By-law, amendment

SOR/79-174—Quebec Harbour Railway Tariff, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 5:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/79-141—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/79-143—Règlement sur la stabilisation du prix des pommes (1977)

DORS/79-144—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification

DORS/79-150—Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche—Modification

DORS/79-152—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification

DORS/79-153—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification

DORS/79-155—Règlement sur le certificat de canotier—Modification

DORS/79-156—Règlement du service d'électricité de Saint-Jean (N.-B.)—Modification

DORS/79-157—Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean (N.-B.)—Modification

DORS/79-169—Règlement sur la protection du bélouga—Modification

DORS/79-171—Règlement sur le transfèrement des délinquants

DORS/79-172—Tarif des droits de nettoyage et d'éclairage d'espace de Halifax—Modification

DORS/79-173—Tarif des droits ferroviaires du port de Montréal—Modification

DORS/79-174—Tarif des droits ferroviaires du port de Québec—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité, soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, June 26, 1980

• 1533

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I call the meeting to order. The first thing on the agenda is the Defence Establishment Trespass Regulations and we have here a memorandum. Has this been printed at all, Mr. Eglington?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): No.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that probably should be printed; it is SOR/67-588, now C.R.C., c. 1047, and there is a letter also from B.Gen J. P. Wolfe, the Judge Advocate General, dated June 16, 1980, with a memorandum attached which should also be printed.

DEFENCE ESTABLISHMENT TRESPASS REGULATIONS

National Defence Act

April 15, 1980

SOR/67-588, now C.R.C., c. 1047

Note: Unless otherwise stated, references to sections of the National Defence Act are to sections as numbered in 1967 when the Regulations were made. The numbering of sections was changed in the Revised Statutes, 1970

1. Attention was drawn to these Regulations by a public servant, whose anonymity I promised to respect. If my attention had not been drawn to them, it is unlikely that they would have been looked at for years.

2. The Judge Advocate General's Department has advised that the Regulations are designed to be applied in war as in peace in order to avoid the need for a dual set of Regulations or the making of new Regulations once a state of war, insurrection, etc. has been proclaimed. That being so, the Department of National Defence cannot expect its convenience in the matter to lead the Committee to look at the Regulations in an exclusively wartime setting. They are equally applicable in peace time, which is the normal condition, of the Canadian polity at least. That a wartime setting can affect interpretation can be inferred from the discussion in the House of Lords of *Duncan* v. *Cammell, Laird* in *Conway* v. *Rimmer* (Crown privilege) and from *the Chemicals Reference.*

3. The Regulations were made as SOR/67-588 and expressed to be made pursuant to the then section 13 (now section 12) of the National Defence Act, which read:

> "13. (1) The Governor in Council may make regulations not inconsistent with this Act for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Canadian Forces and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect."

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 26 juin 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance est commencée. Nous étudions premièrement le Règlement sur la violation de la propriété de la Défense, accompagné d'un commentaire. Ces documents ont-ils été imprimés, monsieur Eglington?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils devraient probablement l'être. Il s'agit du DORS/67-588, maintenant dans la C.R.C., c. 1047, ainsi que d'une lettre du brigadier général J. P. Wolfe, juge-avocat général, datée du 16 juin 1980, accompagnée d'une note de service, qui devraient aussi être imprimées.

RÈGLEMENT SUR LA VIOLATION DE LA PROPRIÉTÉ DE LA DÉFENSE

Loi sur la défense nationale

Le 15 avril 1980

DORS/67-588 (maintenant inscrit dans la C.R.C., c. 1047)

Note: Sauf mention contraire, les articles de la Loi sur la défense nationale auxquels il est fait allusion correspondent aux numéros de 1967 (année de l'adoption du Règlement), qui ont été modifiés dans les Statuts révisés de 1970.

1. Ce Règlement a été porté à mon attention par un fonctionnaire, dont j'ai promis de respecter l'anonymat. Sans son intervention, le Règlement serait probablement resté dans l'ombre pendant des années.

2. Le ministère du juge-avocat général m'a expliqué que le Règlement avait été conçu de façon à s'appliquer aussi bien en tant de guerre qu'en temps de paix, afin qu'on n'ait pas à établir deux règlements ou à en établir un nouveau une fois proclamé l'état de guerre, d'insurrection, etc. Étant donné la situation, le ministère de la Défense nationale ne peut s'attendre que le Comité, pour lui faciliter les choses, fasse comme si le Règlement s'appliquait en temps de guerre exclusivement. Le Règlement s'applique en temps de paix également, c'est-à-dire la plupart du temps, du moins en ce qui concerne le Canada. Qu'une situation de guerre puisse en modifier l'interprétation, on peut le déduire d'après la discussion tenue à la Chambre des Lords au sujet de l'affaire *Duncan* c. *Cammell-Laird, Conway* c. *Rimmer* (privilège de le Couronne) et d'après l'affaire *The Chemicals Reference.*

3. Le Règlement a été établi par le DORS/67-588, conformément à l'article 13 (aujourd'hui l'article 12) de la Loi sur la défense nationale, qui dit:

> «13. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec la présente loi, pour l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, la régie et la bonne administration des Forces canadiennes, et, en général, pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi.»

[*Text*]

In fact the actual authority for the Regulations consists of the words "generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect" from section 13(1) and section 231 now section 245), which read:

> "231. Every person who contravenes *regulations respecting access to, exclusion from and safety and conduct of any persons in, on or about any defence establishment,* work for defence or materiel is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding twelve months or to both fine and imprisonment."

The Regulations are not regulations for the organization, etc. of the Canadian Forces as they expressly apply not to persons subject to the Code of Service Discipline (formerly called "military law" in the Army) but to those not so subject.

4. The enabling power and the Regulations stand outside the Code of Service Discipline (military law) and stand to be looked at out of the context of that self-contained Code which contains or provides for procedural rules and safeguards as well as for offences, and for the mode of trial and appeal. While these Regulations relate to defence establishments, they are part of civil, not military law. It is noteworthy that there is no equivalent of section 231 in the United Kingdom Army Act and no such regulations as these in the Manual of Military Law.

5. The Regulations bind both public servants and all other civilians. It seems to be popularly believed that public servants are subject to the Code of Service Discipline when on "national defence property". But this is clearly not so (see the present section 55, National Defence Act).

6. Section 31—Because of the express provisions of section 231 (now section 245) of the Act, section 31 of these Regulations is redundant and is simply a notice to those who offend of what may befall them.

7. Sections 29 and 30—It is possibly the case that a certain latitude should be accorded to the Governor in Council when making regulations under the very generally expressed power in section 13 of the Act for "the organization, training . . . of the Canadian Forces". Some instance of sub-delegation of rule-making power and conferring of discretionary power might be thought to be unobjectionable. However, these particular Regulations are not made under that very general power but under a specific power (even if spread over two sections of the Act) dealing with a particular subject matter. Consequently, there are no grounds for drawing from the context of the Act power to make regulations under section 231 which sub-delegate rule-making power under any guise. Similarly, there can be no warrant for the granting of exceptional discretionary powers, far less of a power to those in command of defence establishments to dispense from the Regulations as made by the Governor in Council. The power granted to the Minister to amend the application of these Regulations would be exceptional in any case; but in the context of a specific power like section 231 must be *ultra vires* unless Parliament has expressly authorized it. Consequently,

[*Translation*]

En fait, la disposition habilitante du Règlement (se trouve dans les termes «en général pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente Loi», du paragraphe 13(1), et dans l'article 231 (maintenant l'article 245), qui dit:

> «231. Quiconque viole les Règlements sur l'accès ou le refus d'admission aux établissements de défense, aux ouvrages pour la défense ou au matériel, et sur la sécurité et la conduite de toute personne s'y trouvant, ou étant dans leur voisinage, est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende d'au plus mille dollars ou un emprisonnement d'au plus 12 mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.»

Le Règlement n'est pas un règlement pour l'organisation, etc. des Forces canadiennes, car il s'applique expressément, non pas aux personnes assujetties au Code de discipline militaire (qui a remplacé le *Manual of Military Law* dans l'Armée), mais bien à celles qui ne le sont pas.

4. Le pouvoir habilitant et le règlement sont indépendants du Code de discipline militaire et doivent être examinés hors du contexte de ce code autonome, qui renferme ou prévoit des règles de procédure, des garanties, des délits, et les modalités relatives aux procès et aux appels. Bien que le règlement se rapporte aux établissements de défense, il relève du droit civil et non pas militaire. Il est à noter que l'article 231 n'a pas d'équivalent dans le *United Kingdom Army Act,* non plus que le présent règlement dans le *Manual of Military Law.*

5. Le Règlement lie aussi bien les fonctionnaires que les autres civils. La croyance populaire selon laquelle les fonctionnaires sont assujettis au Code de discipline militaire lorsqu'ils se trouvent dans une «propriété de la défense nationale» est fausse (voir l'actuel article 55 de la Loi sur la défence nationale).

6. *Article 31*—En raison des dispositions expresses de l'article 231 de la Loi (maintenant l'article 245), l'article 31 du Règlement est superflu, il informe simplement ceux qui enfreignent le Règlement des peines dont ils sont possibles.

7. *Articles 29 et 30*—Il est possible qu'une certaine latitude doive être accordée au gouverneur en conseil dans l'établissement, en vertu du pouvoir que lui confère en termes très généraux l'article 13 de la Loi de règlements pour «l'organisation, l'entraînement . . . des Forces canadiennes». Certains cas de sous-délégation du pouvoir de réglementation et d'attribuation du pouvoir discrétionnaire pourraient être jugés indiscutables. Toutefois, ces règlements particuliers sont établis en vertu, non pas de ce pouvoir très général, mais d'un pouvoir précis (même s'il en est question dans deux articles de la Loi) qui concerne une question particulière. Par conséquent, rien ne permet de tirer du contexte de la Loi le pouvoir d'établir des règlements aux termes de l'article 231, qui constitue une sous-délégation du pouvoir de réglementation. De même, il n'est pas justifié d'accorder des pouvoirs discrétionnaires exceptionnels, et encore moins d'accorder aux personnes responsables des établissements de défense le pouvoir de se soustraire aux règlements établis par le gouverneur en conseil. Le pouvoir du Ministre de modifier l'application de ces règlements est déjà exceptionnel; mais un pouvoir précis prévu à l'article 231 doit être considéré comme inconstitutionnel à

[*Texte*]

sections 29 and 30 of the Regulations appear to be *ultra vires*, and unusual and unexpected (purpoted) uses of section 231 of the Act.

[*Traduction*]

moins que le Parlement n'ait expressément donné son autorisation. Par conséquent, les articles 29 et 30 du Règlement semblent être inconstitutionnels et constituent des usages exceptionnels et imprévues (apparemment) de l'article 231 de la Loi.

8. Sections 4, 5 and 6: Prohibition of Access—The point that has been raised is the position of a public servant in the Department of National Defence who is required for his work to be at a certain "defence establishment" *very widely defined, see section 2(a)* and who is refused a pass. The Regulations draw no distinction between a public servant and a visitor, and the public servant's access to his assigned plan of work needs to be considered.

8. *Articles 4, 5 et 6:* interdiction d'accès—Le point qui m'a été signalé concerne les cas où un fonctionnaire du ministère de la Défense nationale doit, dans l'exercice de ses fonctions, se rendre dans un certain «établissement de défense» (très largement défini à l'article 2), mais se voit refuser un laissez-passer. Le Règlement ne fait pas de distinction entre un visiteur et un fonctionnaire et la question de ce dernier au lieu de travail qui lui est assigné mérite examen.

I think it clear that no civil servant has a right, as against the Crown or other servants of the Crown, civil or military, to be anywhere on the Crown's property. He may have a duty to report at place X when so ordered for clearly he must work where the Crown orders him to. In reporting for work at place X he is in one sense entitled to be there. What really constitutes the problem would seem to be contradictory orders. A public servant is told by his superior to report, say to N. D.H.Q. Office No. XY. The authority for this command stems ultimately from the Minister under the present sections 3 and 4 the National Defence Act* and from the inherent power of the Crown as employer to direct the place and manner of work of its servants. On seeking to report to N.D.H.Q. Office XY the public servant is refused a pass, the authority for the refusal being section 6 of these Regulations which, if valid, traces its authority back to Parliament and to a different section of the National Defence Act, section 231 (the present section 245). What may ultimately be involved, therefore, is a conflict between authority flowing from section 231 of the Act on the one hand and that stemming from section 4 of from the Crown's inherent rights as employer. Section 231 will prevail over inherent's rights. Sections 231 and (present) 3 and 4 of the Act must be read together, if at all possible, to remove any conflict between them. And this is surely easy to do. The administrative power granted to the Minister must surely respect regulations made by the Governor in Council relating to access to defence establishments. Consequently, any order given to a public servant of the Department to go to room XY of N.D.H.Q. must be subject to his being granted access thereto under the Defence Establishment Trespass Regulations. Administratively any snafu ought to be avoidable. Any issuing officer or his designated delegate who refuses a pass is subject to command. It is true that he alone may issue a pass and that section 6 gives him an "absolute" discretion to

Il est clair, je pense, qu'aucun fonctionnaire n'a un droit qu'il puisse faire valoir contre la Couronne ou d'autres fonctionnaires de la Couronne, civils ou militaires, de se trouver dans une propriété de la Couronne. Il peut avoir à se présenter à un endroit X lorsqu'on le lui ordonne, car il doit évidemment travailler là où la Couronne le lui ordonne. Lorsqu'il se présente à cet endroit, il est, en un sens, autorisé à s'y trouver. Ce qui semble faire problème, ce sont en réalité les ordres contradictoires. Un fonctionnaire reçoit de son supérieur l'ordre de se présenter au bureau nº XY du Q.G. de la Défense nationale. L'autorité nécessaire pour donner cet ordre provient, en dernier ressort, du pouvoir conféré au Ministre aux termes des actuels articles 3 et 4 de la Loi sur la Défense nationale*, et du pouvoir de la Couronne, en tant qu'employeur, d'assigner à ses fonctionnaires des lieu et mode de travail. Mais lorsqu'il se présente à ce Bureau XY, on lui refuse un laissez-passer. L'autorité pour ce faire découle de l'article 6 du Règlement qui, s'il est valide, le doit au Parlement et à un autre article de la Loi sur la Défence nationale, soit l'article 231 (maintenant article 245). Il peut donc y avoir conflit entre l'autorité qui découle de l'article 231 de la Loi, d'une part, et celle qui découle de l'article 4 ou des droits inhérents à la Couronne en tant qu'employeur, d'autre part. L'article 231 l'emportera sur les droits inhérents de l'employeur. Pour qu'ils ne s'opposent pas, l'article 231 et les articles (actuels) 3 et 4 de la Loi doivent être lus ensemble, ce qui est facile à faire. Le pouvoir administratif accordé au Ministre doit, certes respecter les règlements établis par le gouverneur en conseil au sujet de l'accès aux établissements de défense. Par conséquent, quand on ordonne à un fonctionnaire du Ministère de se rendre au bureau XY du QG de la Défense nationale, il faut aussi lui procurer un laissez-passer aux termes du Règlement sur la violation de la propriété de la défense. D'un point de vue administratif, toute confusion doit pouvoir être évitable. L'autorité compétente ou son délégué désigné relève d'une autorité supérieure. Bien qu'elle seule puisse émettre un laissez-passer, et que l'article 6 lui accorde un pouvoir discrétionnaire

[*Text*]

withhold a pass. Yet is must be that an issuing officer can be commanded to issue a pass to a particular person.

—...

*"3. There shall be a department of the Government of Canada called the Department of National Defence over which the Minister of National Defence appointed by the Governor General by commission under the Great Seal shall preside.

4. The Minister has the control and management of the Canadian Forces, the Defence Research Board and of all matters relating to national defence including preparation for civil defence against enemy action, and is responsible for the construction and maintenance of all defence establishments and works for the defence of Canada."

Normally, a public officer being a *persona designata* with a discretion must exercise it himself. While he may consider policy he must exercise his own judgment. But the issuing officer here is not a *persona designata;* he is an officer under orders and is a mere vehicle for the carrying out of a function. His discretion exists vis-à-vis the person wanting to go into an establishment and not vis-à-vis his superiors. (If this analysis is incorrect and an issuing officer has a discretion independent of his lawful superiors, section 6 is unusual and unexpected and needs to be recast.)

So far I have assumed the validity of sections 4, 5 and 6. I do not think the validity of sections 4 and 5 admits of any doubt. If section 6 sets up the issuing officer as a wholly independent arbiter not liable to instruction, then as noted section 6 is remarkable, unusual and unexpected. But I do not think it can be interpreted in that light. However section 6 be interpreted, its effect when combined with section 4 is of a prohibition of entry coupled with a discretion to permit. Section 231 contains an express power to prohibit entry ("exclusion from") which will carry with it the power to prohibit conditionally. On much authority, albeit not conclusive,* the condition may be a discretion which is unregulated by rules spelled out in the Regulations. There is sufficient authority for this proposition, even if contradicted by other authority* that a court, faced with the sensitivity of the establishments to which the passes relate, and the fact that the issuing authority is not an independent satrap but an officer under orders, might well conclude that section 6 is *intra vires*. If a court were to conclude that the discretionary granting of permission is *ultra vires,* as a species of sub-delegation, then the grounds for the granting of passes would have to be set out in the Regulations, even if in somewhat general terms. This might even destroy the effectiveness of the pass system. Perhaps the present section 245 of the Act should be amended to make clear that entry to an establishment may depend on a purely discretionary element.

—...

* See the correspondence with Dr. Driedger on the Committee's Second Report, 1976; and *Clark* v. *Attorney General of Canada.*

Having concluded that section 6 would be upheld as *intra vires* if challenged, it is still open to the Committee to criticize the section on other grounds. The discretion granted by section 6 is, from its context and matters of which even a court could

[*Translation*]

«absolu» à cet égard, il est certainement possible de lui ordonner d'émettre un laissez-passer à une personne donnée.

—...

*«3. Est établi un département du gouvernement du Canada, appelé le ministère de la Défense nationale, auquel préside le ministre de la Défense nationale nommé pour le gouverneur général au moyen d'une commission sous le grand sceau.

4. Le Ministre a le contrôle et la direction des Forces canadiennes, du Conseil de recherches pour la défense et de tout ce qui concerne la défense nationale, y compris la préparation de la défense civile contre les interventions de l'ennemi, et il est responsable de la construction et de l'entretien de tous les établissements de défense ainsi que de tous les ouvrages créés pour la défense du Canada.»

Normalement, un agent considéré comme personne désignée qui possède un pouvoir discrétionnaire, doit l'exercer lui-même. Tout en tenant compte des politiques à suivre, il doit exercer son propre jugement. Mais l'autorité compétente ici n'est pas une personne désignée; il s'agit d'un officier subalterne qui n'est qu'un exécutant. Il a un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des personnes voulant pénétrer dans un établissement mais non à l'égard de ses supérieurs. (Si cette analyse est fausse, et que l'autorité compétente a un pouvoir discrétionnaire indépendamment de ses supérieurs légitimes, l'article 6 revêt un caractère des plus exceptionnels et doit être modifié).

Jusqu'ici, j'ai tenu pour acquise la validité des articles 4, 5 et 6. À mon avis, la validité de ces articles ne fait aucun doute. Si, selon l'article 6, l'autorité compétente est un arbitre entièrement indépendant n'ayant aucun ordre à recevoir, alors cet article, je le répète, est absolument exceptionnel et étonnant. Mais je ne crois pas qu'il puisse être interprété de cette façon. Cependant, de quelque manière qu'on interprète l'article 6, celui-ci, si l'on tient compte de l'article 4, prévoit à la fois une interdiction et le pouvoir discrétionnaire d'accorder l'accès. L'article 231 qui confère un pouvoir formel d'interdire l'accès («refus d'admission») prévoit aussi le pouvoir d'interdire l'accès dans certaines conditions. D'après de nombreuses sources, ces conditions peuvent constituer, quoique ce ne soit pas concluant,* un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas explicité dans les règlements. Cette proposition peut s'appuyer sur de solides justifications—même si on peut trouver des opinions contraires*—de sorte que les tribunaux, tenant compte de la nature des établissements en cause et du fait que l'autorité compétente n'est pas arbitraire, mais bien exercée par un officier soumis à des ordres, peuvent fort bien conclure que l'article 6 est constitutionnel. Si un tribunal retenait l'opinion contraire, considérant ce pouvoir discrétionnaire à l'égard des laissez-passer comme une forme de sous-délégation, il faudrait, fût-ce en termes généraux, exposer dans le Règlement les critères régissant la délivrance des laissez-passer, ce qui pourrait enlever toute efficacité au système de laissez-passer. On devrait peut-être modifier l'article 245 de la Loi pour préciser que l'entrée dans un établissement est entièrement laissée à la discrétion de l'autorité compétente.

—...

* Voir correspondance avec M. Driedger au sujet du second rapport du Comité, de 1976, et l'affaire *Clark* c. *Le Procureur général du Canada.*

Même si l'on estime que les tribunaux concluraient à la constitutionnalité de l'article 6, le Comité a d'autres motifs pour critiquer cette disposition. Le pouvoir discrétionnaire qui y est prévu ne peut être exercé tout à fait librement, s'il est

[*Texte*]

take judicial notice, not an unfettered one. The use of the word "absolute" in section 6 is doubly unfortunate. It might indicate to the unwary, even an unwary issuing officer, both that the issuing authority is not subject to orders and that the discretion may be exercised capriciously and for any reason whatever whether connected with security or not. "Absolute" should be deleted.

The express stating that reasons need not be given, which inevitably will be interpreted as meaning "shall not be given", is also exceptionable. Particularly where the man excluded is a public servant, the failure to state a reason for exclusion leaves him under the slur of his being a security risk, a fellow traveller or worse. If a man is considered to be any of these things or even a subversive, he and his public service superior should surely be told. The need to give reasons will operate as some check on the capricious use of the power given to the issuing officer by section 6.

The comments on section 6 in the context of withholding a pass apply equally to delaying, refusing the issue or revocation of a pass.

9. *Section 8(d)*—The word "lawful" must be inferred between "every" and "direction", but it is the deeming provision which is worrying. The word "deem" is properly used to create a legal fiction, to make of something that which it would not otherwise be. In this instance, "any written or printed notice . . ." is to be deemed to be a lawful direction of an issuing officer, whether it is such or not. It is not immediately clear what lawful directions an issuing officer, qua issuing officer, could give save to revoke a pass. What presumably is meant is not the issuing officer, but the officer in command or person in charge of the defence establishment. If the written or printed notice, direction, order, etc. is one that officer or person is authorized to issue, well and good. If what is really meant is lawful rules, orders, etc. made by a competent authority that may also be in order, though it were better if the section said so. If, however, section 8(d) purports to give an officer in command an authority to make rules relating to the safety and conduct of any persons in, on or about any defence establishment, then it amounts to a sub-delegation of the rule-making power conferred on the Governor in Council by section 231 of the Act.

There is the further consideration that section 8(d) may amount to an attempt to make people who are not subject to the Code of Service Discipline subject to it by the back door, by making them subject to Parts IV to IX of the National Defence Act and the Queen's Regulations and Orders. If the Governor in Council wishes to make a regulation that persons not subject to military law who are admitted to defence

[*Traduction*]

tenu compte du contexte et de questions que les tribunaux considéreraient comme évidentes. L'utilisation des termes «entière discrétion» à l'article 6 est doublement regrettable, car la personne non avertie, même l'officier délivrant les laissez-passer peut en conclure que l'autorité compétente ne reçoit pas d'ordres et que le pouvoir discrétionnaire peut être exercé à la légère et pour n'importe quelle raison, que la sécurité soit en cause ou non. Le mot «entière» devrait être supprimé.

La disposition expresse voulant qu'il ne soit pas nécessaire de donner des raisons, qui sera inévitablement interprétée comme «sans fournir de raisons» est également discutable. Particulièrement dans le cas où la personne exclue est un fonctionnaire, le fait de ne pas donner de raison laisse supposer que cette personne représente un risque pour la sécurité ou qu'on la considère comme un communisant ou pire encore. Si cette personne est réellement soupçonnée, on devrait l'en avertir ou avertir son supérieur immédiat. S'il est forcé de donner une raison, l'officier délivrant les laisser-passer sera moins porté à abuser du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré en vertu de l'article 6.

Les commentaires sur l'article 6 visant le refus de laissez-passer s'appliquent également au fait d'en différer la délivrance ou encore de retirer un laissez-passer déjà délivré.

9. *Paragraphe 8d)*—Il faut interpréter cette disposition comme si le mot «légales» était inscrit après «toutes instructions», mais ce qui est inquiétant c'est l'expression «seront censées». Cette expression réussit à créer une fiction légale, pour donner à certaines choses un caractère qu'autrement elles n'auraient pas. Dans ce cas, «toutes instructions manuscrites ou imprimées . . .» sont censées constituer des instructions légales d'une autorité compétente qu'elles le soient réellement ou non. Il n'est pas clair, à première vue, quelles sont les directives légales que pourrait donner une autorité compétente, en sa qualité d'autorité compétente, pour retirer un laissez-passer. La personne qu'on veut sans doute désigner n'est pas l'officier qui délivre les laissez-passer, mais plutôt l'officier commandant ou la personne responsable de l'établissement de défense. Si les instructions manuscrites ou imprimées, les directives, les ordres, etc. sont ceux que peut donner cet officier ou ce responsable, tant mieux. Si on veut plutôt parler des règlements et des ordres légaux émis par une autorité compétente, cela peut encore être admis, même s'il aurait été préférable que ce soit stipulé dans cet article. Cependant, si le paragraphe 8*d*) prétend autoriser un officier commandant à établir des règlements se rapportant à la sécurité et à la conduite de toute personne qui se trouve dans l'établissement de défense ou dans le voisinage ou, encore, visant ledit établissement, cela constitue alors une sous-délégation du pouvoir de réglementation dont le gouverneur en conseil est investi en vertu de l'article 231 de la Loi.

On doit aussi tenir compte du fait que le paragraphe 8*d*) peut constituer un moyen détourné de soumettre au Code de discipline militaire des personnes qui n'y sont pas soumises, en les assujettissant aux parties IV à IX de la Loi sur la Défense nationale et aux Règlements et ordonnances royaux. Si le gouverneur en conseil veut établir un règlement disposant que toutes les personnes qui ne sont pas assujetties à la loi militaire

[*Text*]

establishments are to be subject to all the rules governing servicemen therein, he should so enact and allow that provision to be assessed as valid or invalid on the true construction of section 231.

10. *Section 8(f)*—This appears to amount to another species of revocation of a pass. It allows an untrammelled discretion, lends itself to arbitrary action and is not attended by any requirement to give reasons. A public servant with a pass who is at a defence establishment as part of his duties will be in an impossible position from a practical point of view if his pass is listed and he is expelled from the establishment without any written record of what has happened or any explanation which he can give to his superior. It would seem essential that the Regulations require the giving of reasons to the person whose pass is lifted and the furnishing of a written report to that person's superior where he is a public servant.

Section 8(h) is equally objectionable and gives rise to the same considerations.

11. *Section 8(i)*—This is a sweeping power of great seriousness as it relates to one's person and should be carefully considered. It would be difficult to argue that it is *ultra vires*. It may well be both necessary and discreetly used.

12. *Section 11*—A legal fiction is used again. To what end it is not clear. It would at least be more direct and honest to say that every pass is subject to such terms and conditions as the issuing authority may include in it. Since under these Regulations a pass can be revoked or taken up by a security guard at any time, whether the holder knows of the conditions on the pass or has read or understood them is irrelevant.

The effect of section 11, even if re-drafted, is that the way has been opened up for the discretionary setting of terms and conditions by officials. The Governor in Council has not prescribed them. He has not even laid down the types of conditions that might be imposed. He has in fact said: no one can enter or remain on a defence establishment unless he has a pass which may contain any term or condition an issuing officer chooses; the retention of such a pass is dependent on abiding by those conditions; but even if the conditions are observed the pass can be revoked or taken up at any time with no reason being given. This is a very discretionary system in which the actual rules will be made by officers. It sits ill with the enabling power "*regulations* respecting the access to (and) exclusion from any defence establishment". One would expect the Governor in Council to have paid some attention to the terms and conditions that might be imposed on the issuing of passes.

13. *Sections 12 to 18*—These sections appear to have no connection with the enabling power—regulations "respecting the access to, exclusion from, and safety and conduct of *any person* in, on or any defence establishment". There may be a connection with safety of persons. Perhaps these sections are

[*Translation*]

et qui sont admises dans les établissements de défense doivent se soumettre à tous les règlements militaires, il devrait adopter des dispositions en ce sens, dispositions dont la validité serait examinée d'après une interprétation juste de l'article 231.

10. *Paragraphe 8 f)*—Ce paragraphe prévoit un autre moyen de retirer un laissez-passer. Il prévoit l'exercice sans contrainte du pouvoir discrétionnaire, et il peut donner lieu à des mesures arbitraires. Il ne prévoit aucune obligation de donner des raisons. Un fonctionnaire possédant un laissez-passer et qui se trouve dans un établissement de défense pour exercer ses fonctions se verra dans une situation impossible d'un point de vue pratique si son laissez-passer lui est retiré et qu'il est expulsé de l'établissement sans qu'il y ait eu aucun avis écrit sur ce qui s'est passé ni aucune explication qu'il pourrait transmettre à son supérieur. Il semble essentiel que les règlements prévoient l'obligation de donner des explications à la personne dont le laissez-passer est retiré, ainsi qu'un rapport écrit au supérieur de cette personne lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire.

Le paragraphe 8 *h*) est également discutable et donne lieu aux mêmes observations.

11. *Paragraphe 8 i)*—Il s'agit là d'un pouvoir extraordinaire très important puisqu'il s'exerce sur une autre personne, et il devra être étudié attentivement. Il est difficile de prétendre qu'il soit inconstitutionnel. Il pourrait très bien être à la fois nécessaire et utilisé avec prudence.

12. *Article 11*—Il s'agit encore ici d'une fiction légale, mais on n'en voit pas clairement l'utilité. Il serait au moins plus direct et plus honnête de dire que chaque laissez-passer est assujetti aux conditions imposées par l'autorité compétente. Étant donné qu'en vertu de ces règlements, un laissez-passer peut être révoqué ou retiré par un agent de sûreté en tout temps, que le détenteur du laissez-passer soit au courant des conditions ou qu'il les ait lues ou comprises, est hors de propos.

L'article 11, même si le libellé en est modifié, a pour effet de permettre aux officers d'établir arbitrairement des conditions. Le gouverneur en conseil ne les a pas prescrites. Il n'a même pas déterminé le genre de conditions qui pourraient être imposées. Il a dit en fait: personne ne peut pénétrer dans un établissement de défense à moins d'avoir un laissez-passer sur lequel l'autorité compétente peut indiquer certaines conditions; pour conserver son laissez-passer, le détenteur doit respecter ces conditions; mais même si les conditions sont observées, le laissez-passer peut être révoqué ou retiré en toute temps sans explication. Il s'agit là d'un système comportant des pouvoirs on ne peut plus discrétionnaires qui permet aux officiers d'établir les règlements. Cela cadre mal avec le pouvoir habilitant décrit en ces termes: «règlements sur l'accès ou le refus d'admission aux établissements de défense». On se serait attendu à ce que le gouverneur en conseil porte une certaine attention aux conditions qui pourraient être imposées lors de la délivrance des laissez-passer.

13. *Articles 12 à 18*—Ces articles ne semblent avoir aucun rapport avec le pouvoir habilitant—«règlements sur l'accès ou le refus d'admission aux établissements de défense, et sur la sécurité et la conduite de *toute personne* s'y trouvant, ou étant dans leur voisinage». Il peut y avoir un rapport en ce qui

[*Texte*]

thought to be sustainable under the general words of section 13 of the Act "regulations for carrying the *purposes* of this Act into effect". But what are the purposes being carried into effect by sections 12 to 18 of the Regulations? Whatever they are they seem to be unconnected with the establishment of the Canadian Forces, the creation of a Code of Service Discipline, the relationship between civil and military courts, aid to the civil power, or to any of the miscellaneous offences on the part of civilians created by the National Defence Act, none of which relates in any way to cattle, their straying or impounding.

General consideration of *vires* apart, pound fees and the forced sale of impounded cattle are severe restrictions on owners' rights which it would be difficult to justify under any generally worded enabling power, even one which was connected in some way with preventing the straying of cattle. Generally worded powers may be used to settle procedural or administrative details but not to affect substantive property rights and to prescribe fees.

Section 18 is subject to the added objection that there is a large and well regulated body of law governing animal contagious diseases and the destruction of diseased animals. That body of law ought not to be set aside by a sweeping power granted by a piece of subordinate legislation made under a general enabling power in the National Defence Act.

14. *Section 25*—This section purports to take away a cause of action. It is *ultra vires*, has no connection with section 231 of the Act, removes the jurisdiction of the courts and interferes with settled rights.

15. *Section 26(2)*—If a contravention of an order issued under subsection (1) is a contravention of the Regulations, the penalty imposed by the Act for breach of the Regulations will apply. If a contravention of such an order is not in law contravention of the Regulations, it can not be made so by the Governor in Council and the sanctions set by section 231 can not apply. The enabling power does not extend to allow the Governor in Council to determine to what the penalties provided for in section 231 extend.

16. *Section 28*—This provision appears to have been modelled on Part VI of the National Defence Act (the present sections 132 ff and especially section 134) which forms part of the Code of Service Discipline, and which by definition can not apply to any one subject to the Regulations. No regulation should seek in relation to criminal offences to extend the powers of arrest without warrant provided for in the Criminal Code or to provide for arrest without warrant of those infringing the Regulations themselves. This is a monstrous invasion of the rights and liberties of the subject who, if arrested without warrant under this Section, has none of the safeguards provided in the Code of Service Discipline for those who are arrested without warrant. These Regulations are silent as to how an arrested person is to be dealt with. In contrast, for those arrested under the authority of Part VI of the Act, the

[*Traduction*]

concerne la sécurité des personnes. Peut-être peut-on trouver des raisons plausibles pour ces articles dans le libellé général de l'article 13 de la Loi: «règlements mettant en vigueur cette loi». Mais quels sont les objectifs visés par les articles 12 à 18 du règlement? Quels qu'ils soient, ils ne semblent pas se rapporter aux Forces canadiennes, à la création d'un Code de discipline militaire, aux relations entre les tribunaux civils et militaires, à l'aide au pouvoir civil, ni aux diverses infractions de la part des civils prévues par la Loi sur la défense nationale, dont aucune ne se rapporte de quelque manière que ce soit au bétail, errant ou mis en fourrière.

À part les considérations d'ordre général sur la constitutionnalité, les frais de fourrière et la vente forcée du bétail mis en fourrière constituent des restrictions graves sur l'exercice des droits des propriétaires qu'il serait difficile de justifier par un pouvoir habilitant exprimé en termes généraux, même s'il s'agissait là d'une certaine façon d'empêcher le bétail d'errer sur les propriétés de la défense. Ce genre de pouvoir habilitant peut être utilisé pour des détails de procédures ou d'administration, mais non lorsqu'il s'agit de droits importants concernant une propriété ou d'imposer des frais.

On peut en outre s'opposer à l'article 18 étant donné qu'il existe de nombreuses mesures bien articulées sur les maladies contagieuses des animaux et sur la destruction des animaux malades. Ces dispositions ne doivent pas être mises de côté à cause d'un vaste pouvoir accordé par un règlement édicté en application d'un pouvoir habilitant général prévu par la Loi sur la défense nationale.

14. *Article 25*—Cet article a pour effet de prévenir toute poursuite en justice. Il est inconstitutionnel, il n'a aucun rapport avec l'article 231 de la Loi, il enlève toute juridiction aux tribunaux et porte atteinte aux droits acquis.

15. *Paragraphe 26(2)*—Si la violation d'un ordre donné en vertu du paragraphe 1 constitue une infraction au règlement, la sanction prévue par la Loi pour une infraction aux règlements s'applique. S'il ne s'agit pas, en droit, d'une infraction au règlement, le gouverneur en conseil ne peut en disposer autrement, et les sanctions stipulées à l'article 231 ne s'appliquent pas. Le pouvoir habilitant ne permet pas au gouverneur en conseil de fixer le champ d'application des sanctions prévues à l'article 231.

16. *Article 28*—Cette disposition semble s'être inspirée de la partie IV de la Loi sur la défense nationale (les articles 132 et suivants et spécialement l'article 134) qui font partie du Code de discipline militaire, et qui, par définition, ne peuvent s'appliquer à quiconque est assujetti aux règlements. Aucun règlement ne devrait accorder le pouvoir d'arrêter, sans mandat, une personne qu'on surprend à commettre un délit ou une infraction au présent règlement. Cela constitue un empiètement flagrant sur les droits et libertés de la personne qui, arrêtée sans mandat en vertu de cet article, n'a aucune des garanties de protection prévues par le Code de discipline militaire pour les personnes ainsi arrêtées. Ces règlements ne disent rien de la façon dont sera traitée la personne mise en état d'arrestation. Par contre, les articles 136 et 137 de la partie IV de la Loi expliquent clairement les conditions auxquelles sont soumis ceux qui sont arrêtés en vertu de cette loi.

[*Text*]

present sections 136 and 137 state explicitly what is to happen to them.

If it is necessary to provide *by statute* for arrest without warrant of those subject to military law, it must be wrong, wholly objectionable and *ultra vires* to provide for the arrest of civilians without warrant by subordinate law.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think you have an initial inquiry Senator Lafond.

Senator Lafond: Yes, it is a point of order to clarify the record. This committee has operated over several years on the basis that it does not have within its terms of reference SORs that dated prior to January 1, 1972, I believe it was. Now, I am not questioning whether we now have an SOR dated 1967 without a reference or not, but, if so, I think the record should indicate at this point how, where and when it came within our terms of reference.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will ask Mr. Eglington to answer that question.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the power of reference for these regulations is Chapter 1047 of the Consolidated Regulations of Canada of 1978 and under the terms of the Statute Revision Act the content of the consolidation was issued, made and established within the terminology of the Statutory Instruments Act as of January 1, 1978. Therefore, the committee has jurisdiction over the regulations.

Senator Lafond: Over regulations going as far back as need be.

Mr. Eglington: As long as they are consolidated in the consolidation. Some regulations, older regulations, were not consolidated and over those the committee has no jurisdiction.

• 1535

Senator Lafond: Thank you. I think that clears the record.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Eglington, would you comment on your memorandum, and particularly BGen. Wolfe's reply?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think that the reply that has been received from the Judge Advocate General deals with all the points that were raised and action has been promised on every single one of them. The only point that would be outstanding at the moment, pending the prompt redrafting that has been promised, is the question of whether security guards will still have the authority to arrest civilians without warrant under Section 28 of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you like to comment on that, Gen. Wolfe?

Brigadier-General J. P. Wolfe (Judge Advocate General, Department of National Defence): Yes, sir, I would be glad to.

In looking at Section 28 of the regulations, it is a fact that they are rather generous in what they purport to authorize, and security guards of course could include other than specially appointed personnel under the National Defence Act who would have the powers of a peace officer. Security guards here

[*Translation*]

S'il est nécessaire de prévoir *par une loi* l'arrestation sans mandat de ceux qui sont soumis à la loi militaire, il n'est pas juste, et il est même tout à fait inacceptable et inconstitutionnel de prévoir par règlement l'arrestation sans mandat de civils.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout d'abord, je crois que le sénateur Lafond a une question à poser.

Le sénateur Lafond: Oui, j'invoque le Règlement pour effectuer une mise au point. Depuis des années, le Comité estime que son mandat ne comprend pas les règlements établis avant le 1er janvier 1972, je crois. Je ne m'oppose pas à ce que nous étudiions un règlement datant de 1967, mais je crois que le compte rendu devrait indiquer comment il se fait que nous y sommes maintenant autorisés en vertu de notre mandat.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je demanderai à M. Eglington de répondre à cette question.

M. Eglington: Monsieur le président, ce règlement est maintenant le chapitre 1047 de la Codification des règlements du Canada de 1978. Aux termes de la Loi sur la révision des lois, le contenu de la codification a été émis et établis aux termes de la Loi sur les textes réglementaires du 1er janvier 1978. C'est pourquoi le Comité peut exercer sa compétence relativement à ce règlement.

Le sénateur Lafond: Relativement à tous les règlements, quelle que soit la date de leur adoption.

M. Eglington: Du moment qu'ils font partie de la codification. Certains règlements, plus anciens, en ont été exclus et sont donc exclus de la compétence du Comité.

Le sénateur Lafond: Merci, la mise au point a été faite.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Eglington, voudriez-vous faire des observations au sujet de votre commentaire et, plus précisément, de la réponse du brigadier général Wolfe?

M. Eglington: Monsieur le président, le juge avocat général a répondu à toutes les questions qui avaient été soulevées et a promis de prendre des mesures dans chaque cas. La seule question qui demeure en suspens, en attendant la révision prompte qui a été promise, est le pouvoir que détiennent les gardes de sûreté d'arrêter des civils sans mandat en vertu de l'article 28 du règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous des observations à faire là-dessus, général Wolfe?

Brigadier général J. P. Wolfe (juge avocat général, ministère de la Défense nationale): Certes.

Il est vrai que les autorisations prévues à l'article 28 du règlement sont assez larges et que l'expression gardes de sûreté pourrait inclure d'aures personnes que le personnel désigné spécialement aux termes de la Loi sur la défense nationale et détenant les pouvoirs d'un agent de la paix. Ici, un garde de

[*Texte*]

could be anything from a commissionaire to a soldier just assigned to that function for the day and have no special status.

So the section undoubtedly goes further than it should go in purporting to give these people authority under regulations which they would not have under the Criminal Code of Canada. The only thing I can say in respect to that at the moment is, I cannot explain why this terminology was used, of course, but I will bring this to the attention of the security people to ensure that only specially appointed personnel who are indeed peace officers under the Criminal Code will purport to effect an arrest under this section, or secondly, that if a security guard is doing it, it will only be done in a case where a normal citizen's arrest could be effected.

I will bring this to the security people's attention as a concern of the committee, and one with which I agree, and if there are any problems then I will get in touch with Mr. Eglington to see what we can do about it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson has something to say.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, Mr. Chairman, I appreciate the point that was made by BGen. Wolfe. However, I think the concern which was addressed by our counsel is still a legitimate concern, in the sense that we are not dealing here with the status of the individual who is invoking these particular powers, BGen., as I am sure you would appreciate. The point is not whether the person who invokes these sweeping powers is a peace officer under the provisions of the Criminal Code. The point is the fact that the powers exist at all. I would certainly not be satisfied with an assurance merely that these unacceptable powers are only being exercised by certain specified individuals, because that does not deal with the powers themselves. The concern that I would have, and I would hope we would get an assurance—in view of the concern of the committee, is that indeed these powers themselves would not be used pending a comprehensive review.

BGen Wolfe: I thought that was the undertaking I had given, that we do not intend to use them. If for the words "security guard" you substituted "peace officer," what would the problem be?

Mr. Robinson (Burnaby): Let me just have a look here. I am just looking for the section. Yes, the concern, as I understand it, and perhaps our counsel could clarify this, is that that still does not deal with the point that was made by the counsel, that this is an arrest without warrant, and that goes beyond the provisions of the Criminal Code. The counsel can correct me if I am wrong but I believe that is he case.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I certainly have never claimed to be an expert in the Criminal Code, or any criminal code, for that matter, but I would have thought that a peace officer under the Criminal Code does have powers of arrest without warrant.

Mr. Robinson (Burnaby): The concern that I have is that this power goes beyond persons committing criminal offences, it extends to persons who are found to have breached these

[*Traduction*]

sûreté pourrait aussi bien être un commissionnaire qu'un soldat assigné à cette fonction pour la journée et n'ayant aucun statut spécial.

Il ne fait donc pas de doute que cet article va trop loin en déléguant par règlement des pouvoirs que ces personnes ne pourraient détenir en vertu du code criminel du Canada. Pour l'instant, je ne puis expliquer le choix de ces termes, mais j'attirerai l'attention du personnel de sécurité là-dessus afin que seules, les personnes désignées, qui sont des agents de la paix en vertu du code criminel, effectuent une arrestation en vertu de cet article ou que, deuxièmement, un garde de sûreté ne l'effectue que dans le cas où un citoyen normal y serait également autorisé.

Je ferai part au personnel de sécurité de cette préoccupation du Comité, que je partage, et en cas de problème, je communiquerai avec M. Eglington pour voir ce que nous pourrions faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le coprésident (M. Beatty): M. Robinson veut prendre la parole.

M. Robinson (Burnaby): Oui monsieur le président. J'approuve ce que vient de dire le brigadier général Wolfe. Toutefois, j'estime que la préoccupation exprimée par notre conseiller demeure, car elle ne vise pas le statut de la personne qui détient des pouvoirs, monsieur le brigadier général, comme vous le comprendrez. Nous ne disons pas que ces pouvoirs devraient être détenus par un agent de la paix aux termes du code criminel, mais plutôt qu'ils ne devraient pas exister du tout. Je ne me contenterai certainement pas qu'on m'assure que ces pouvoirs inacceptables seront exercés uniquement par certaines personnes désignées, car ce n'est pas modifier les pouvoirs eux-mêmes. Je voudrais plutôt, et j'espère qu'on pourra m'en assurer, que ces pouvoirs ne soient pas exercés avant qu'une révision globale ait eu lieu.

BGen Wolfe: C'est l'engagement que j'ai pris, j'ai dit que nous n'avions pas l'intention de les exercer. Si l'on remplaçait les termes «gardes de sûreté» par «agents de la pais», quel problème y aurait-il?

M. Robinson (Burnaby): Permettez-moi de consulter l'article en question. Notre conseiller pourrait peut-être faire une mise au point, mais il me semble que ce n'est pas satisfaisant, car il s'agit toujours d'une arrestation sans mandat allant à l'encontre des dispositions du code criminel. Je fais peut-être erreur, et notre conseiller peut me corriger, mais il me semble que c'est le cas.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je n'ai certainement jamais prétendu être un spécialiste du code criminel, ou de tout autre code criminel, mais il me semble que le code criminel confère à un agent de la paix le pouvoir d'effectuer une arrestation sans mandat.

M. Robinson (Burnaby): Ce qui m'inquiète, c'est que ce pouvoir vise non seulement les personnes commettant des infractions criminelles, mais aussi celles ayant enfreint ce

[*Text*]

regulations, and I am certainly not comfortable with leaving a power of arrest without warrant for a breach of these regulations.

• 1540

BGen Wolfe: Well, the breach of the regulations was made an offence under Section 245 of the National Defence Act. So the regulations have not created the offence; an act of Parliament has created the offence.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

BGen Wolfe: So it is not merely an infraction now. The infraction has become an offence by statute. As long as it is only a peace officer effecting the arrest, I do not really believe it is that serious a problem. It is a problem in the context of a security guard, because that is too broad a term, obviously. As I say, I was not around when the regulations were drafted, so I cannot answer why they used that language. But I think if you substitute the words "peace officer" in there, which is what we will do in practice, even though I do not think there would be much point in attempting to amend section by section—what the regulations need, as I think comes out in my memo, is a complete overhaul. They have never been a problem, because they are not abused; they just exist. But like a lot of things that do not create problems, they are overlooked in the day-to-day hustle and bustle. But now we have had occasion to look at them, we realize they are obsolete, not only from the point of view of the points raised by Mr. Eglington, but now in practice.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I wonder if we could have some indication as to the time within which you anticipate a comprehensive review of these regulations?

BGen Wolfe: The review has started already. We have had meetings between my officers and the security people with a view to setting up the committee, which will start work immediately.

Mr. Robinson (Burnaby): And when do you expect to be able to make a recommendation to the minister?

BGen Wolfe: Well, I would not like to tie myself down to a particular date, because as with everything else, we are forced to deal with priorities as well. With the best will in the world, if the minister or some other authority tasks us with a higher-priority job, it gets it. And as I mentioned, without this being any reason to suggest we are going to back off or anything, because we have no intention of doing so, the fact does remain that the Defence Establishment Trespass Regulations have not created a problem these many years.

Mr. Robinson (Burnaby): I assume, though, you have some sort of target date for completion.

BGen Wolfe: Well, the target date would be as soon as possible.

Mr. Robinson (Burnaby): But you have no fixed date by which . . .

BGen Wolfe: No. Our drafting section, like the drafting section in the Department of Justice, is loaded up with high-priority memos on the National Defence Act and other statutes. I can only give you my personal assurance it will not be

[*Translation*]

règlement. Il me déplaît qu'on autorise des arrestations sans mandat en cas d'infraction au règlement.

BGen Wolfe: Toute infraction au règlement constitue un délit aux termes de l'article 245 de la Loi sur la Défense nationale. Ce n'est donc pas le règlement qui en a fait un délit, mais bien une loi.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

BGen Wolfe: Il ne s'agit donc plus d'une simple infraction. Du moment que seul un agent de la paix peut opérer l'arrestation, je ne vois aucun problème. Cela peut poser des difficultés s'il s'agit d'un garde de sûreté, car ce terme est trop vague. Comme je l'ai déjà dit, je n'ai pas participé à la rédaction de ce règlement et j'ignore pourquoi ce terme a été choisi. Toutefois, si on le remplace par «agent de la paix», comme c'est le cas en pratique, même s'il ne sert à rien d'après moi de modifier chaque article, le règlement doit être complètement remanié. Il n'a jamais posé de difficulté jusqu'à maintenant, car il n'y a pas eu d'abus. C'est pourquoi on l'a plus ou moins oublié. Toutefois, nous avons maintenant eu l'occasion de le consulter, nous constatons qu'il est désuet, non seulement du point de vue des observations de M. Eglington, mais aussi en pratique.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, pourrait-on nous dire quand on procédera à une refonte de ce règlement?

BGen Wolfe: La révision a déjà été amorcée. Mes collaborateurs et le personnel de sécurité se sont déjà réunis en vue de créer le comité qui entreprendra ces travaux sur-le-champ.

M. Robinson (Burnaby): Quand prévoyez-vous pouvoir faire une recommandation au ministre?

BGen Wolfe: Je ne voudrais pas m'engager à une date précise, car nous faisons face à toutes sortes de priorités. Même avec la meilleure bonne volonté du monde, si le ministre ou un autre supérieur nous confie une tache plus pressante, le reste prend moins d'importance. Et, comme je l'ai déjà dit, sans suggérer que nous allons laisser tomber, car ce n'est nullement notre intention, il demeure que le Règlement sur la violation de la propriété de la défense n'a posé aucun problème depuis bien des années.

M. Robinson (Burnaby): Je suppose qu'il y a quand même une date à laquelle vous voudriez avoir terminé.

BGen Wolfe: Oui, ce serait dans les plus brefs délais.

M. Robinson (Burnaby): Mais vous n'avez pas de date fixe . . .

BGen Wolfe: Non. Notre section de rédaction, comme celle du ministère de la Justice, doit résoudre un grand nombre de questions prioritaires relativement à la loi sur la Défense nationale et à d'autres lois. Je puis seulement vous

[*Texte*]

allowed to slide into oblivion. We are going to attend to it and it has a priority and we will keep on it, because I for one certainly do not want another letter from the committee saying, you seem to have forgotten about your undertaking to us. So I would ask that you do not ask me to tie myself down to a date. I will certainly approach it with, I think, the urgency your letter has indicated it needs.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): General Wolfe, the House will likely be breaking for summer very shortly and normally it would return around Thanksgiving. Would that be a generous amount of time for you to look at it? Or would you feel you need longer than that?

BGen Wolfe: Thanksgiving being when? I can never remember these dates.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The first week in October or so.

BGen Wolfe: Well, I would hope we would have at least a draft that Mr. Eglington and ourselves could be looking over by that time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think that would certainly be acceptable to the committee.

Senator Lafond: We will ask the General to report progress at that time, when the House reconvenes.

BGen Wolfe: That I will do.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Bender, I gather you wanted to make some representations before the committee on these Defence Establishment Trespass Regulations.

Mr. Paul Bender (Department of National Defence): Yes, sir.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And are you represented by counsel, here?

Mr. Bender: Yes, I am.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Who is your counsel?

Ms. Susan Hodgson (Counsel to Mr. Bender): My name is Susan Hodgson, from the firm of Nelligan, Power. But Mr. Bender will be making his own presentation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, on a point of order.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Why do we have somebody . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is what I want to ask him.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, go right ahead, because if you do not, I will.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

I am familiar with your story. What I cannot understand is what it has to do with the Defence Establishment Trespass Regulations. What I would like to find out before we hear from you is what connection it has with what this committee is considering, which is the Defence Establishment Trespass Regulations, which are highly technical. We are familiar with

[*Traduction*]

assurer personnellement que cette question ne sera pas reléguée aux oubliettes. Nous nous en occuperons, et c'est une priorité, car je ne veux certainement pas que le Comité me signale que j'ai oublié l'engagement que j'ai pris devant lui. Je vous prierai donc de ne pas me demander de date fixe. Je m'y attaquerai certainement avec toute la diligence que suppose votre lettre.

Le coprésident (M. Beatty): Général Wolfe, la Chambre ajournera ses travaux très bientôt pour l'été et ne reprendra probablement pas avant l'Action de grâces. Cela vous donnera-t-il le temps d'étudier cette question? Croyez-vous avoir besoin de plus de temps?

BGen Wolfe: Quand est l'Action de grâces, j'oublie toujours ces dates.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pendant la première semaine d'octobre.

BGen Wolfe: Je suppose que nous pourrions au moins présenter un projet, auquel nous aurions travaillé en compagnie de monsieur Eglington entre temps.

Le coprésident (M. Beatty): Ce serait certainement acceptable.

Le sénateur Lafond: Nous demanderons au général de faire rapport sur le progrès accompli à la reprise de la session.

BGen Wolfe: Volontiers.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Bender, je crois que vous voulez intervenir auprès du Comité au sujet du Règlement sur la violation de la propriété de la Défense.

M. Paul Bender (ministère de la Défense nationale): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous représenté par un avocat?

M. Bender: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qui est votre avocat?

Mme Susan Hodgson (avocat de M. Bender): Je suis Susan Hodgson de la société Nelligan, Power. Toutefois, M. Bender fera son propre exposé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, j'invoque le règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourquoi entendons-nous quelqu'un . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ce que j'allais lui demander.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Eh bien, faites-le, sinon je le ferai.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Je suis au courant de votre cas, mais je ne vois pas le rapport avec le Règlement sur la violation de la propriété de la Défense. Je voudrais donc tout d'abord vous demander quel est le lien avec le sujet qu'étudie le Comité, soit le Règlement sur la violation de la propriété de la défense, règlement fort technique. Si vous pouvez tout d'abord me convaincre de la

[*Text*]

them. If you could address yourself to that problem first, and if you can satisfy us that there is some connection, then we will be pleased to hear you, but if there is no connection then we will not bother. We are not here to hear grievances unless it has something to do with what we are considering. Who is going to establish the connection?

• 1545

Ms. Hodgson: Mr. Chairman, perhaps I could clarify this. Mr. Bender was invited by your counsel to make a submission which I think was intended to be illustrative of a particular way in which these regulations have been applied.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I guess counsel was not aware of the facts of the case.

Ms. Hodgson: No.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So, really, unless you can show me what connection there is between the two then my recommendation is that we do not hear Mr. Bender because the purpose of the committee is to consider specific regulations, and we are considering that. There does not seem to be any connection. He was not at any time arrested or purported to be, nor does he allege to being arrested under the Defence Establishment Trespass Regulations. Nobody has suggested that he was a trespasser at any time.

Ms. Hodgson: I am afraid I have to differ with you, sir.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, well, fine. If you have representation to make we would be pleased if you would make them then.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, could I just say that it appears that the chairman has some knowledge of the circumstances. As one member of the committee, I have never heard Mr. Bender's name before so perhaps we might have a brief explanation of what this is.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just before we get into that, Mr. Chairman, I object to having something like this foisted upon me. This never came up at any meeting I have been at, saying that these people were appearing as witnesses with regard to anything so I totally disagree with this kind of thing. I know something about this case. The man was convicted of fraud, and properly convicted by the judicial system, and he had counsel and so on. Why he is before us at this time with regard to something that is on our agenda today I do not know. Whether he is trying to reopen his case, or what it may be, I just object to this. This is not the forum to do it in and there is no place for it on our agenda as far as I can see.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but there was some kind of a mention. I have forgotten exactly how this thing came up.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was raised near the end of the last meeting, was it not, Mr. Eglington?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Was there some mention of Mr. Bender at the last meeting?

[*Translation*]

pertinence de votre intervention, nous vous entendrons, sinon, nous ne pourrons pas le faire. Nous ne sommes pas ici pour entendre des griefs à moins qu'ils n'aient trait à l'objet de nos délibérations. Qui va en établir la pertinence?

Mme Hodgson: Monsieur le président, je pourrais peut-être faire une mise au point. Votre conseiller a demandé à M. Bender de faire un exposé sur la façon dont ce règlement a déjà été appliqué.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que notre conseiller n'était pas au courant de tous les faits.

Mme Hodgson: Non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si vous ne pouvez pas établir le lien entre les deux, je ne puis accepter que nous entendions M. Bender, car le rôle du Comité est d'étudier des règlements. Il ne semble pas y avoir de lien entre les deux. Votre client n'a jamais été arrêté ou ne prétend pas avoir été arrêté en vertu du Règlement sur la violation de la propriété de la Défense. Personne n'a jamais dit qu'il avait violé la propriété de la Défense.

Mme Hodgson: Je crains de ne pouvoir en convenir, monsieur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois. Si tel est le cas, nous voudrions maintenant entendre vos arguments.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, permettez-moi de dire que le président semble être au courant des faits. Personnellement, je n'ai jamais entendu le nom de M. Bender auparavant et on pourrait peut-être nous fournir des explications.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Tout d'abord, monsieur le président, je tiens à dire que je m'oppose à ce que l'on m'impose quelque chose de ce genre. Il n'a jamais été mentionné à aucune des réunions auxquelles j'ai assisté que ces personnes devaient comparaître au sujet de quoi que ce soit. Je ne suis pas du tout d'accord. Cette affaire ne m'est pas inconnue. Cet homme a été dûment déclaré coupable de fraude par un tribunal, il a été défendu par un avocat etc . . . J'ignore donc pourquoi il veut comparaître aujourd'hui au sujet d'un point à notre ordre du jour. Qu'il veuille obtenir une révision de son procès ou quoi que ce soit, je m'y oppose formellement. Ce n'est pas l'endroit approprié et cela n'a rien à voir avec notre ordre du jour.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais cela a déjà été mentionné, j'oublie exactement quand.

Le coprésident (M. Beatty): Cette question a été soulevée à la fin de la dernière réunion, n'est-ce-pas, M. Eglington?

Le coprésident (sénateur Godfrey): A-t-on mentionné M. Bender à la dernière réunion?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. I have had numerous conversations with Mr. Bender over the last few months. Of course, he was the one who drew the regulations to my attention. At the time that they were drawn to my attention I had no knowledge of Mr. Bender's particular situation vis-à-vis the department, although Mr. Baker, who has just entered the room, has been in contact with Mr. Bender over a long period of months.

I first became aware of anything to do with the facts of the situation late last week. In my conversation with Mr. Bender last week, Mr. Bender wished to make a statement to the committee illustrating the application of the regulations. I was at pains to point out to him that was all that he could do and that the committee was not a tribunal of any kind. The matter was taken up with the chairmen and they agreed that he could make a statement on the regulations which, as I recall, is in keeping with the many requests or statements interested committees have made in the past, that if people have some comments to make about regulations they should be heard.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Co-Chairman, the fact is that Mr. Bender is here and his counsel has indicated that the matter she wants to raise is directly relevant to the regulations before us.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I think we should hear her.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think that as a matter of courtesy she should be given the right to establish that relevance.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would have thought, if I may just say so, that there was no doubt, but if it would help in the interpretation of the meaning and the understanding of what the regulations should be, perhaps that sort of thing would be allowed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, if we can establish the connection.

Mr. Robinson (Burnaby): Let us proceed then.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Let us hear from counsel.

Ms. Hodgson: Mr. Bender would like to make his own submission.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, fine. What is the connection with the problems you have had and what connection has the Defence Establishment Trespass Regulations got?

Mr. Bender: Mr. Chairman and members of the committee, I would like to read the presentation that I have prepared and to state that I am a public servant employed in the Department of National Defence.

• 1550

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now has this statement got to do with the connection it has with the Defence Establishment Trespass Regulations or is it a statement setting out the problems that you had, and so on and so forth?

[*Traduction*]

M. Eglington: Oui, monsieur le président. J'ai eu de nombreuses conversations avec M. Bender au cours des derniers mois. Bien entendu, c'est lui qui a attiré mon attention sur ce Règlement. J'ignorais alors tout de la situation de M. Bender, bien que M. Baker, qui vient d'entrer dans la salle, ait été en communication avec M. Bender depuis de nombreux mois.

Je n'ai été informé des faits qu'à la fin de la semaine dernière. Lorsque je lui ai parlé la semaine dernière, M. Bender m'a dit vouloir présenter un exposé au Comité pour donner un exemple de l'application du Règlement. J'ai pris soin de lui signaler qu'il ne pouvait faire plus et que le Comité n'était pas un tribunal. J'en ai parlé aux présidents et ils ont accepté qu'il fasse une déclaration au sujet du Règlement. Cela est conforme aux souhaits exprimés par des comités par le passé, à savoir que toute personne ayant quelque chose à dire au sujet des règlements soit entendue.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le coprésident, M. Bender est ici et son avocat estime que son intervention se rapporte directement au règlement que nous étudions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je crois que nous devrions l'entendre.

Le coprésident (M. Beatty): La simple courtoisie exige qu'on lui donne l'occasion d'en prouver la pertinence.

M. Baker (Nepean-Carleton): Si vous me permettez, je croyais que cela ne faisait aucun doute, mais si cela peut faciliter l'interprétation et la compréhension du Règlement, on devrait peut-être l'autoriser.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, si nous pouvons établir le lien.

M. Robinson (Burnaby): Allons-y, alors.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Écoutons l'avocat.

Mme Hodgson: Monsieur Bender aimerait présenter lui-même son exposé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Fort bien. Quel est le lien entre les problèmes que vous avez connus et le Règlement sur la violation de la propriété de la Défense.

M. Bender: Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, j'aimerais lire l'exposé que j'ai préparé et mentionner que je suis fonctionnaire, au service du ministère de la Défense nationale.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quel rapport cette déclaration a-t-elle avec le Règlement sur la violation de la propriété de la défense, ou bien la déclaration n'est-elle qu'un exposé du problème que vous avez eu?

[*Text*]

Mr. Bender: No, sir, it bears directly on these regulations and the manner in which they are applied and they had been applied to me.

During the course of my employment in DND, certain regulations have come to my attention which I find to be both alarming and unnecessarily severe. I drew theses regulations to the attention of Mr. Eglington, counsel to this committee, and he invited me to give you my personal views of, and my experiences with, these regulations. In making these comments, my primary purpose is to serve the public interest. I hope that these comments and experiences of mine will aid you in preventing similar occurrences in the future.

The regulations in question, of course, are the Defence Establishment Trespass Regulations originally enacted as SOR/67-588, now re-enacted as chapter 1047 of the 1978 Consolidated Regulations of Canada. They are of particular interest to me because by Section 3 of the regulations, they "do not apply to any person who is subject to the Code of Service Discipline, but they apply to all other persons . . ." except those specifically exempted. Hence, they apply to public servants employed in DND, such as myself, but not to members of the Canadian Armed Forces. It has been my experience that these regulations enable public service managers in DND to make use of the military police in resolving ordinary matters of public administration arising out of employee-employer relations. It is my understanding that this is a widespread practice within DND; from my 25 years of experience in the public service, I do not believe this occurs in any other department or agency of the federal government.

The regulations are expressed as having been made pursuant to Section 13, now Section 12, of the National Defence Act, which reads:

> The Governor in Council may make regulations, not inconsistent with this Act, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Canadian Forces and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect.

As these regulations are not applicable to the Canadian Forces by virtue of Section 3 of the regulations, the authority for these regulations must lie in the phrase ". . . generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect".

Dr. Driedger, in his text, the *Composition of Legislation (1976)*, says of such general provisions that:

> It is doubtful whether the foregoing would authorize anything more than purely administrative regulations. Indeed, it would be dangerous to rely on such a provision as authorizing regulations altering substantive rights.

The purpose of the regulations would appear to be to regulate access to, and conduct on, defence establishments by nonmilitary persons and animals. As such, they would appear to fall within Section 12(1) of the act, since Section 231, now

[*Translation*]

M. Bender: Non, monsieur, ma déclaration porte directement sur ce règlement et sur la façon dont celui-ci est appliqué et a été appliqué envers moi.

Depuis que je suis employé par le ministère de la Défense nationale mon attention a été attirée par certains règlements qui m'ont apparu à la fois inquiétants et excessivement sévères. J'ai porté ces règlements à l'attention de M. Eglington, conseiller du Comité, qui m'a invité à vous exposer mes impressions et mon expérience personnelles concernant ces règlements. L'objectif principal de mes commentaires est de servir l'intérêt public. J'espère que mes remarques et mon expérience vous aideront à éviter le retour de ce genre de problème à l'avenir.

Le Règlement dont il est question est, bien sûr, le Règlement sur la violation de la propriété de la Défense, autrefois DORS/67-588 et maintenant chapitre 1047 de la codification des règlements du Canada de 1978. Ce règlement m'intéresse tout particulièrement parce que, en vertu de l'article 3, il ne s'applique pas aux personnes assujetties au Code de discipline militaire, mais à toutes les autres, sauf aux cas nommément exemptés. Par conséquent, il s'applique aux fonctionnaires employés par la Défense nationale, comme moi-même, mais non aux membres des Forces armées canadiennes. D'après mon expérience personnelle, ce règlement permet aux fonctionnaires gestionnaires de la Défense nationale de faire appel à la police militaire pour régler des questions ordinaires d'administration publique découlant des relations ouvrières. A ma connaissance, il s'agit là d'une pratique très courante au sein de la Défense nationale; dans mes 25 ans de service à la Fonction publique, je ne crois pas que cela se soit produit dans un autre ministère ou organisme fédéral.

Le Règlement a été établi conformément à l'article 13 (aujourd'hui l'article 12) de la Loi sur la défense nationale, qui dit:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements non incompatibles avec la présente loi, pour l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, la régie et la bonne administration des Forces canadiennes, et, en général, pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi.

Ce règlement ne s'appliquant pas aux Forces canadiennes, conformément à l'article 3 du règlement, la disposition habilitante de ce règlement se trouve dans les termes «. . . en général, pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente Loi.»

M. Driedger, dans son écrit intitulé *The composition of Legislation (1976)* dit au sujet de ces dispositions générales:

> Je doute que ce qui précède puisse autoriser autre chose que des règlements purement administratifs. En fait, il serait dangereux de compter sur une telle disposition pour l'autorisation de règlements qui viennent modifier des droits fondamentaux.

L'objet du règlement semble être de contrôler l'accès à des propriétés de la défense par des personnes et des animaux qui ne sont pas au service des Forces canadiennes et de contrôler également ce qu'ils y font. Le règlement semble donc corres-

[*Texte*]

Section 245, refers to penalties for breaches of "regulations respecting access to, exclusion from and safety and conduct of any persons in, on or about any defence establishment".

However, in view of the reservations expressed by Dr. Driedger, the power to regulate in this regard should be confined to matters which do not alter substantive rights or impose penalties, which is the effect of the regulations in their present form.

I would particularly like to draw the committee's attention to the following portions of the regulations, bearing in mind that the regulations make no distinction between public servants who are employed in DND and casual visitors to DND establishments.

Section 6 of the regulations reads as follows:

> The granting of a pass to any person shall be in the absolute discretion of the issuing authority who may without stated reasons withhold, delay or refuse the issue of a pass and may revoke any pass which has been issued.

• 1555

This section gives an issuing authority the absolute discretion to withhold, delay, revoke or refuse to issue a pass without stated reasons. While the section may be reasonable in its application to strangers, it is submitted that it is not reasonable to refuse civilian employees of the Department of National Defence access to their employment without giving them reasons. The section should, at the very least, be amended to give an employee the right to be heard and to have reasons given where his pass has been revoked or withheld; otherwise, the provision, which could have the effect of preventing him from carrying out his duties, might well be in breach of the principles of natural justice.

Paragraph 8(d) reads as follows:

> Every person to whom a pass has been issued may enter the defence establishment and shall . . .
>
> > (d) while remaining in or on the defence establishment, comply with every direction given by or under the authority of the issuing authority, which shall be deemed to include every written or printed direction contained in the pass, and any written or printed notice, direction, order or regulation displayed in, on or about, or pertaining to the defence establishment;

This provision may be objectionable if it purports to subdelegate to the officer in command the rule-making power conferred on the Governor in Council by Section 12 of the act. I agree with Mr. Eglington's comments on this paragraph.

[*Traduction*]

pondre à l'article 12(i) de la Loi, puisque l'article 231 (maintenant article 245) fait état des amendes et des pénalités pour «quiconque viole les règlements sur l'accès ou le refus d'admission aux établissements de défense, aux ouvrages pour la défense ou au matériel, et sur la sécurité et la conduite de toute personne s'y trouvant, ou étant dans leur voisinage».

Cependant, compte tenu des critiques exprimées par M. Driedger, le pouvoir de réglementer dans ce domaine devrait se limiter aux questions qui ne modifient pas les droits fondamentaux et n'imposent pas de pénalités, ce que font les règlements dans leur présentation actuelle.

J'aimerais maintenant attirer l'attention des membres du Comité sur les parties suivantes du règlement, en leur demandant de tenir compte du fait que le règlement ne fait aucune différence entre les fonctionnaires employés par la Défense nationale et les simples visiteurs qui se rendent sur ses établissements.

L'article 6 du Règlement dit:

> La question d'accorder à qui que ce soit un laissez-passer sera laissée à l'entière discrétion de l'autorité compétente, laquelle pourra, sans avoir à fournir de raison, s'abstenir ou refuser de délivrer un laissez-passer, en différer la délivrance ou encore retirer tout laissez-passer déjà délivré.

Selon cet article, le laissez-passer est laissé à l'entière discrétion de l'autorité compétente, qui peut, sans avoir à fournir de raison, s'abstenir ou refuser de le délivrer, en différer la délivrance ou encore retirer tout laissez-passer déjà délivré. Si cet article est raisonnable dans son application à des étrangers, il est néanmoins absurde de refuser à des employés civils du ministère de la Défense nationale d'avoir accès à leur lieu de travail, sans leur offrir de raison. On devrait, par conséquent, modifier cet article pour au moins donner à l'employé le droit de se faire entendre et d'obtenir les raisons pour lesquelles on refuse de lui accorder un laissez-passer ou on lui retire un laissez-passer déjà délivré. Autrement, cette disposition, qui pourrait avoir pour conséquence d'empêcher à l'employé de mener à bien ses tâches, pourrait violer les principes de la justice naturelle.

Je vais vous lire le paragraphe 8(d):

> Toute personne à qui un laissez-passer a été délivré pourra pénétrer dans un établissement de la défense, mais elle devra . . .
>
> > (d) pendant qu'elle se trouve à l'établissement, se conformer à toutes instructions données par l'autorité compétente, ou d'ordre de ladite autorité, instructions qui seront censées comprendre toutes instructions manuscrites ou imprimées sur le laissez-passer, tout avis manuscrit ou imprimé, instruction, ordre ou règlement affichés dans l'établissement de la Défense dans le voisinage, ou, encore, visant ledit établissement;

Si le paragraphe 8(d) prétend autoriser un officier commandant à établir des règlements, il constitue alors une sous-délégation du pouvoir de réglementation dont le gouverneur en conseil est investi en vertu de l'article 12 de la Loi. J'approuve les commentaires de M. Eglington sur cet article.

[*Text*]

Paragraph 8(i) reads as follows:

> Every person to whom a pass has been issued may enter the defence establishment and shall . . .
>
> (i) when entering, while remaining in or on, or when leaving a defence establishment, submit to search by a security guard of his person or of any package, parcel, vehicle or thing in his possession, but no female person shall be searched except by a female.

This paragraph requires individuals to submit to searches of their person or property by security guards. Like Section 6, it may be reasonable where it relates to casual visitors, but it is objectionable when applied to civil servants in the employ of DND who already have security clearances. It is all the more objectionable when one considers Article 552.2 of the Security Orders for the Canadian Forces, Volume 4, which reads:

> The authority for specially appointed personnel to search civilians, or their belongings, who are permitted to enter DND property is contained in Section 8(i) of the DETRs *Defence Establishment Trespass Regulations*. A refusal to submit to such a search constitutes a breach of the DETRs for which the offender may be arrested without a warrant and searched.

I may say, Mr. Chairman, that these security orders are issued to the Canadian Forces under the authority of the Chief of the Defence Staff.

Sections 12 to 18 of the regulations deal with livestock which strays onto defence property. Although these sections would have no effect on me as a civilian employee of DND, I must say that it is difficult to see how they can be justified by the reference in Section 245 of the act to "regulations respecting the access to, exclusion from, and safety and conduct of any persons in, on or about any defence establishment". They are probably ultra vires, as Mr. Eglington's memorandum suggests.

Section 25 reads as follows:

> No person shall have any claim for injury or damage suffered by him as a result of such person or his property being in or on a defence establishment in contravention of these regulations.

In view of Dr. Driedger's comments, this section is clearly ultra vires, as it purports to take away a cause of action. Again, I concur in Mr. Eglington's comments.

• 1600

Section 28 reads as follows:

[*Translation*]

Je vais maintenant vous lire l'article 8(i):

> Toute personne à qui un laissez-passer a été délivré pourra pénétrer dans un établissement de la Défense, mais elle devra . . .
>
> (i) lorsqu'elle entre dans un établissement de la Défense, pendant qu'elle s'y trouve ou lorsqu'elle le quitte, se soumettre à une fouille par un agent de sûreté ou à une fouille de tout paquet, colis, véhicule ou autre article en sa possession; toutefois s'il s'agit d'une femme, la fouille ne pourra être effectuée que par une femme.

Cet article prévoit que toute personne se rendant dans une propriété de la défense subit une fouille de sa personne ou des objets en sa possession, qui est effectuée par les gardes de sécurité. Comme je l'ai déjà expliqué relativement à l'article 6, cette pratique peut être raisonnable lorsqu'elle s'applique à des visiteurs, mais elle n'est peut-être pas justifiée lorsqu'il s'agit de fonctionnaires employés par la Défense nationale et ayant déjà une cote de sécurité. Cela est d'autant plus injustifié si l'on considère l'article 552.2 des ordres de sécurité des Forces canadiennes, volume 4.

> La disposition qui permet à des employés désignés de fouiller des civils, ou les objets qu'ils ont en leur possession, qui ont le droit de pénétrer sur des propriétés de la Défense, est contenue dans l'article 8(i) du RVPD (Règlement sur la violation de la propriété de la défense). Le refus de se soumettre à une telle fouille constitue une violation dudit RVPD, qui peut entraîner l'arrêt et la fouille sans mandat du contrevenant.

Je devrais préciser, monsieur le président, que ces ordres de sécurité sont émis aux Forces canadiennes sous l'autorité du chef de personnel de la Défense.

Les articles 12 à 18 du règlement traitent des cas où des bêtes pénètrent dans une propriété de la Défense. Bien que ces articles ne s'appliqueraient pas à moi puisque je suis un employé civil de la Défense, je dois dire qu'il m'est difficile de voir comment on peut les justifier, compte tenu de ce que dit l'article 245 de la Loi, notamment: Règlement sur l'accès ou le refus d'admission aux établissements de la Défense, et sur la sécurité et la conduite de toute personne s'y trouvant, ou étant en leur voisinage. Ces articles sont sans doute inconstitutionnels, comme l'a indiqué M. Eglington dans sa note.

Voici donc le texte de l'article 25:

> Nulle personne n'aura droit de réclamer à l'égard de blessures ou de dommages qu'elle pourra avoir subis alors qu'elle-même ou son bien se trouvait sur ou dans un établissement de la Défense en violation du présent règlement.

Compte tenu des commentaires de M. Driedger, cet article est très clairement inconstitutionnel, puisqu'il prétend éliminer tout motif de poursuite. Encore une fois, j'approuve les commentaires de M. Eglington.

Voici le texte de l'article 28:

[*Texte*]

28. (1) Every security guard is authorized to arrest without warrant any person found committing any criminal offence or infraction of these Regulations on or with respect to any defence establishment or whom on reasonable and probable ground he believes to have committed such offence or such infraction.

28. (2) Where the use of force is necessary to effect an arrest, a security guard shall use no more force than is necessary in the circumstances.

This is the most objectionable of all the regulations. It is of particular concern to me because of an experience I had in September 1978. I feel that my experience may serve to illustrate a use to which these regulations can be put.

On the morning of 11 September 1978, I was preparing to commence work when I turned to find my way physically blocked by two persons, one of whom identified himself and his companion as military policemen.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On a point of order, Mr. Chairman, I would like to ask him if he was charged under this particular section or regulation.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, with respect, that has nothing to do with the issue. We are being given an example of . . .

An hon. member: I think it has to do with the issue.

Mr. Robinson (Burnaby): . . . the application of the regulation, and I think we should let the witness proceed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): He was talking about a personal experience, and I want to know if he has charged under this trespass section.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Just one second, I think maybe if the witness were allowed to proceed, Mr. Chairman, we might get the answer to the question. But, in any event, I think the witness should be allowed to proceed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am not prepared to allow him to proceed unless he tells us whether he was charged under the section.

An hon. Member: It is irrelevant.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The point at this question is whether it is irrelevant. In other words, are we now going to hear the whole story, which I am now familiar with? In any event, were you in any way charged under—and this is a legitimate question, I am not saying that you cannot go on, I am just asking you if you would not mind telling us—did these Defence Establishment Trespass Regulations enter into, in any way, the arrest? Did they purport to act under them?

Mr. Bender: Yes, Mr. Chairman. I was informed that the military policemen were acting under the authority provided in these regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. Carry on.

[*Traduction*]

28. (1) Tout agent de sûreté est autorisé à arrêter, sans mandat, toute personne qu'il suprend à commettre un délit ou une infraction au présent règlement, à un établissement de la Défense ou à l'égard d'un tel établissement, ou qu'il est raisonnablement ou probablement fondé à croire coupable d'un tel délit ou d'une telle infraction.

(2) Lorsque le recours à la force s'impose pour opérer une arrestation, un agent de sûreté ne doit l'utiliser que dans la mesure où les circonstances l'y obligent.

Cet article est le plus condamnable de tous et m'importe tout particulièrement à cause d'une aventure qui m'est arrivée en septembre 1978. Je pense d'ailleurs que le récit de cette histoire peut illustrer au moins une façon dont ce règlement peut être appliqué.

Le matin du 11 septembre 1978, comme je m'apprêtais à commencer mon travail, je me suis soudain aperçu que j'étais bloqué par deux individus, qui, selon l'un d'eux, étaient des agents de la police militaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'invoque le règlement. Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin s'il a été inculpé aux termes de cet article ou de ce règlement.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, cela n'a rien à voir avec la question. On nous donne un exemple . . .

Une voix: Je pense que cela est pertinent.

M. Robinson (Burnaby): . . . de l'application du règlement, et je pense que nous devrions laisser le témoin poursuivre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il nous relate une expérience personnelle, et j'aimerais savoir s'il a été inculpé aux termes du règlement sur la violation de la propriété de la Défense.

M. Baker (Nepean-Carleton): Un petit instant . . . je pense que, si on permettait au témoin de parler, monsieur le président, peut-être qu'il nous fournirait une réponse à la question. Mais je pense que, de toute façon, on devrait permettre au témoin de poursuivre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne suis pas prêt à le laisser continuer s'il ne nous dit pas si oui ou non il a été inculpé aux termes de cet article.

Une voix: Cela n'a rien à voir avec la question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La question est justement de savoir si oui ou non cela a à voir avec la question. En d'autres termes, allons-nous écouter toute l'histoire, que je connais déjà? De toute façon, avez-vous été inculpé . . . et ma question est tout à fait légitime—je ne suis pas en train de dire que vous ne pouvez pas poursuivre, mais j'aimerais que vous nous disiez si oui ou non le règlement sur la violation de la propriété de la Défense a été invoqué lors de votre arrestation. Les agents qui vous ont arrêté ont-ils prétendu avoir agi aux termes de ce règlement?

M. Bender: Oui, monsieur le président. On m'a fait savoir que les agents de la police militaire agissaient sous l'autorité qui leur revient en vertu de ce règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Vous pouvez poursuivre.

[*Text*]

Mr. Bender: I was ordered to accompany them and, despite my repeated requests, I was not immediately informed about where I was to be taken nor for what purpose. I was forced to leave the building via the freight elevator and to accompany the military police in an automobile to a building on the Canadian Forces Base at Rockcliffe.

Once inside, I was directed to and detained in a windowless room. One of the military policemen who had arrested me in my office handed me a piece of paper with some words typed on it, and directed me to sign my name twice to that document. I did so without really knowing what I was doing. I have been unable to recall what was written on the documents since the incident happened.

He then subjected me to a most humiliating and degrading interrogation, which lasted about one hour. Although there was a telephone in the room, he refused to let me use it, saying that it was broken.

At the end of the interrogation, I was informed that I would be reported to some unspecified authority and that charges would be laid against me. I was further informed that during the interrogation by the military police officers of the RCMP had been searching my home and that I was to be taken there. The same two military policemen who had arrested me in my office then drove me home.

Upon arriving there, and notwithstanding that both of the military policemen admitted to not having the legal authority to enter my home, one of them did so and seized two folders containing, amongst other things, personal papers and correspondence. They then departed.

Needless to say, this entire experience left me exhausted and bewildered.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just to clear this up, at what point did they say they were acting under these regulations?

Mr. Bender: I cannot recall exactly the point in time, Mr. Chairman. This happened two years ago and I cannot recall the exact point in time. But they did inform me that they were acting under the authority of these regulations.

An hon. Member: Did they take your pass away?

Mr. Bender: No. In any other department, an investigation of this type would have been undertaken by my superiors. The police would only have become involved if my employer were unable to resolve the matter within normal channels, and if police action were warranted. In my opinion, the powers in Section 28 of the regulations are highly objectionable; they are clearly ultra vires, and as Mr. Eglington's paper points out, the regulations parallel the arrest without warrant sections in the National Defence Act without incorporating any of the safeguards therein.

• 1605

There is no justification in law or in conscience, for the Department of National Defence to treat its own employees in

[*Translation*]

M. Bender: Ils m'ont ordonné de les suivre et, malgré mes demandes répétées, ne m'ont pas tout de suite dit où ils allaient m'emmener ni pourquoi. Ils m'ont obligé à quitter l'immeuble en empruntant l'ascenseur pour marchandises et à monter en voiture pour nous rendre à un immeuble situé sur la base des forces armées de Rockcliffe.

A notre arrivée, on m'a mené à une salle sans fenêtre où l'on m'a détenu. L'un des agents militaires qui m'avaient arrêté dans mon bureau m'a remis un morceau de papier sur lequel quelques mots avaient été dactylographiés, et il m'a dit qu'il fallait que je signe ce document deux fois. J'ai accepté sans vraiment savoir ce que je faisais. Depuis l'incident, je n'ai jamais réussi à me rappeler ce qui avait été écrit sur les documents.

L'agent m'a ensuite fait subir un interrogatoire des plus humiliants qui a duré environ une heure. Il y avait un téléphone dans la salle, mais il a refusé de me permettre de l'utiliser en disant qu'il ne fonctionnait pas.

A la fin de l'interrogatoire, on m'a fait savoir qu'on me remettrait à une autorité qu'on n'a pas daigné préciser et que je serais accusé d'un délit. On m'a également informé que pendant l'interrogatoire des agents de la GRC foullaient ma maison et qu'on allait m'y amener. Les deux agents qui m'avaient arrêté dans mon bureau m'y ont accompagné en voiture.

A notre arrivée, bien que les deux agents en question aient avoué ne pas avoir l'autorité légale pour pénétrer dans ma maison, l'un deux l'a fait et a pris deux chemises contenant, entre autres, des documents personnels et de la correspondance. Ensuite ils sont partis.

Inutile de dire que toute cette affaire m'a laissé épuisé et bouleversé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour que les choses soient bien claires, auriez-vous l'amabilité de nous dire exactement à quel moment ils ont dit qu'ils agissaient aux termes de ce règlement?

M. Bender: Je regrette, monsieur le président, mais je ne me rappelle pas du moment exact où cela s'est produit. Cette histoire s'est passée il y a deux ans et je ne suis pas très sûr. Mais je peux vous affirmer qu'ils m'ont dit agir en vertu des dispositions de ce règlement.

Une voix: Vous ont-ils retiré votre laissez-passer?

M. Bender: Non. Dans n'importe quel autre ministère, une enquête de ce genre aurait été réalisée par mes supérieurs immédiats. La police serait intervenue si mon employeur n'avait pu résoudre ce conflit par les voies normales. J'estime que les pouvoirs prévus à l'article 28 du règlement sont très contestables. Outre, leur caractère inconstitutionnel, comme l'indique le document de M. Eglington, ce règlement fait double emploi avec les articles relatifs à l'arrestation sans mandat d'arrêt de la Loi sur la défense nationale et n'offre pas ses garanties.

Rien dans la Loi ne justifie que le ministère de la Défense nationale traite ses employés de façon aussi arbitraire. Si vous

[*Texte*]

such a high-handed fashion. In case you are tempted to write off my experience as an isolated incident, I should inform you I have since been approached by one other DND civilian employee who has had a somewhat similar experience.

To conclude, then, I would ask that the committee consider the following points. While it is recognized that some control of access to defence establishments may be necessary, some distinction ought properly to be made between civilian employees of the department and mere visitors or trespassers.

Two, those regulations which are clearly repugnant should be revoked; in particular, Sections 29 and 30 referred to by Mr. Eglington, with whose comments in this respect I fully agree and Sections 12 to 18, Section 25 and Section 28.

Three, if these broadly-drafted regulations are needed in wartime, it is submitted it would be better to enact them under the War Measures Act as a temporary measure. Regulations such as these, which deal with the department's own employees among others, are not necessary in peacetime. Provisions dealing with the liberty of the individual, such as Section 28, should not properly be the subject of a regulation, as Mr. Eglington points out. If it is intended to make civilians subject to military law while on defence property, this should be enacted as part of the National Defence Act, with all the safeguards provided in the Code of Service Discipline for Canadian forces personnel, and not buried in subordinate legislation.

Reference to these provisions should also be made in the Public Service Employment Act, to alert civilian employees that they are subject to such special rules if they are employed in DND.

As stated at the beginning of this presentation, Mr. Chairman, my primary motive for bringing these regulations to your attention and that of the committee is to serve the public interest. I hope you will find in these comments a useful illustration of what happens when these regulations are put to what seems to me a use not intended by the draftsmen; namely, the use of military police to deal with ordinary matters of public administration. Thank you, sir.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would like to ask Mr. Eglington a question as to whether there is anything mentioned by Mr. Bender that he has not covered in this memorandum, and would ask him to comment. Then, I think, if it is agreeable to the committee, we might ask General Wolfe to make some comments, and then open it up to questions by the committee. Does that sound reasonable?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It would seem to me, Mr. Chairman, the members should have the opportunity of questioning Mr. Bender on his statement before there is anything further, unless there is something special counsel has to say with regard to it.

I would personally like to know how he appeared before this committee in the first place. I was not aware of it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we have already been . . .

[*Traduction*]

croyez qu'il s'agit là d'un cas isolé, je puis vous dire que j'ai été contacté depuis par un autre fonctionnaire de la Défense nationale qui a subi le même traitement.

En conclusion, je voudrais demander au Comité d'examiner les points suivants. Bien qu'il soit nécessaire que l'accès aux propriétés du ministère de la Défense soit réglementé, on devrait faire une distinction entre les fonctionnaires civils du ministère et les simples visiteurs.

Deuxièmement, ce règlement particulièrement injuste devrait être abrogé, et en particulier les articles 12 à 18, 25, 28, 29 et 30. J'approuve tout à fait les observations de M. Eglington au sujet de ces deux derniers articles.

Troisièmement, si un règlement d'une portée aussi vaste se justifie en temps de guerre, j'estime qu'il vaudrait mieux l'annexer temporairement à la Loi sur les mesures de guerre. En ce qui concerne les fonctionnaires du ministère de la Défense, un tel règlement est inutile en temps de paix. Comme l'a signalé M. Eglington, les dispositions relatives à la liberté de l'individu, tel que l'article 28, ne devraient pas faire l'objet d'un règlement. S'il s'agit de soumettre des civils à la Loi militaire lorsqu'ils se trouvent sur la propriété du ministère de la Défense, il vaudrait mieux invoquer la Loi sur la défense nationale plutôt qu'un règlement de second ordre, étant donné que le code de discipline militaire pour le personnel des forces canadiennes offre déjà toutes les garanties nécessaires.

Ces dispositions devraient également être mentionnées dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, afin d'informer les fonctionnaires civils du règlement spécial auquel ils seront soumis s'ils sont employés par le ministère de la Défense nationale.

Comme je l'ai dit au début de ma déclaration, monsieur le président, c'est pour servir l'intérêt public que j'ai décidé de porter ce règlement à votre attention et à celle des membres du Comité. J'ai essayé de vous expliquer, ce qui se passe lorsque les règlements ne sont pas appliqués conformément à l'esprit dans lequel ils ont été prescrits, comme par exemple, lorsqu'on demande à la police militaire d'intervenir dans des questions purement administratives. J'espère que mes observations vous seront utiles. Merci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je voudrais demander à M. Eglington s'il a omis dans son mémoire certains points mentionnés par M. Bender. Puis, si les membres du Comité sont d'accord, nous pourrions demander au général Wolfe de nous faire part de ses commentaires avant de passer aux questions. Cela vous semble-t-il raisonnable?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble, monsieur le président, que les députés devraient pouvoir, avant toute autre chose, interroger M. Bender au sujet de sa déclaration, sauf si l'avocat du Comité a quelque chose à ajouter.

Personnellement, j'aimerais savoir comment notre témoin a pu obtenir de comparaître devant le Comité. Je l'ignore.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons déjà été . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have already established that he was invited by the committee to appear, and it was he who first brought, I gather, to Mr. Eglington's attention, the issues relevant to these trespass regulations. If it had not been for his approaching Mr. Eglington, we would not have been aware of them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say the comments he has made are not too far off, I mean, as far as the effect of these regulations, from what we already have from Mr. Eglington.

What I cannot understand, to be perfectly frank, is why they would have to use these regulations in order to arrest him or charge him, and maybe General Wolfe could explain that. However, I think it would be helpful if we could get Mr. Eglington to find out if there is anything, first, and then General Wolf, and then open it up. I think we can deal with it more intelligently, then.

Is there anything Mr. Bender has brought up that you have not covered in your regulations, and which the department has not gone to, sort of, action on it, because a lot of the things you mentioned, you say agree with, Mr. Eglington?

• 1610

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think there are two points: one is Section 8(i). Mr. Bender has raised the point whether a public servant who has already received a security clearance should be subjected to a search of his person and his packages while entering, remaining on, or leaving a defence establishment. That is no doubt a policy decision to be taken, whether security clearances are to be relied upon in all cases and perhaps the consideration that should be turned to is the one that I expected Mr. Bender to make but he did not quite get there: whether or not in review of Section 245 of the act, these sort of requirements could be spelled out by statute rather than being put in the regulations: that all public servants will be subject to search even though they have a security clearance.

The other point that Mr. Bender raised, which I had not raised directly, was in connection with Section 28 of the regulations, and that is whether or not Section 245 would be reviewed with a view to including in it for those arrested pursuant to the regulations, the safe-guards that do attend arrest under the code of service discipline.

Now, Mr. Chairman, there are two points that the department have in mind considering in the review that has already been promised.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Did you consider these Mr. Eglington when you were preparing your memorandum or did you feel they are inconsequential, or are they new points too!

Mr. Eglington: The latter is not a new point. The first point I considered and I probably approached it with something of a preconception because it seemed to me quite proper that persons on defence establishments should be, if it was thought

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que M. Bender a été le premier à attirer l'attention de M. Eglington sur les problèmes que posent certains règlements, et nous avions décidé que le Comité l'inviterait à témoigner. Si M. Bender ne s'était pas adressé à M. Eglington, nous n'aurions jamais eu connaissance de ces problèmes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois admettre que les remarques de M. Bender confirment plus ou moins ce que M. Eglington nous a déjà dit au sujet de ce règlement.

Néanmoins, je n'arrive pas à comprendre pourquoi les supérieurs de M. Bender ont dû recourir à ce règlement pour pouvoir l'arrêter ou l'accuser. Le général Wolfe pourra peut-être nous l'expliquer. Cependant, il serait peut-être plus utile que nous demandions d'abord à M. Eglington, puis au général Wolfe de nous expliquer ce qu'il en est. Nous pourrions ensuite passer aux questions. Nous serions alors plus en mesure d'interroger les témoins.

M. Bender a-t-il soulevé des points qui ne se rattachent pas au règlement en question et que le ministère à laissés de côté, étant donné, monsieur Eglington, que ce que vous dites semble confirmer ce qu'a dit le témoin?

M. Eglington: Monsieur le président, il faut bien distinguer deux choses. Nous devons tout d'abord tenir compte de l'article 8(i). M. Bender a soulevé la question de savoir si un fonctionnaire ayant déjà subi une enquête sécuritaire devrait être soumis à une fouille, chaque fois qu'il entre dans un immeuble de la Défense, en sort ou le visite. De toute évidence, il s'agit d'une décision à caractère politique. Faut-il s'en remettre inconditionnellement aux enquêtes sécuritaires que les fonctionnaires ont subies, ou plutôt, comme je pensais que M. Bender allait le suggérer, ne vaudrait-il pas mieux réviser l'article 245 de la loi, de façon que ces dispositions soient énoncées dans une loi plutôt que dans un règlement: à savoir que tous les fonctionnaires soient fouillés, même s'ils ont déjà subi une enquête sécuritaire.

M. Bender a également soulevé une question au sujet de l'article 28 du règlement, question que je n'avais pas posée directement. Il s'agit de savoir si l'on révisera l'article 245 de façon à y inclure les garanties de protection prévues par le code de discipline militaire pour les personnes mises en état d'arrestation.

Monsieur le président, le ministère a l'intention de tenir compte de ces deux points lorsqu'il procédera à la révision promise de la Loi.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous tenu compte de ces deux points, monsieur Eglington, lorsque vous avez rédigé votre exposé, ou bien avez-vous jugé qu'ils sont sans corrélation avec le règlement étudié, ou qu'ils sont totalement nouveaux?

M. Eglington: Le deuxième point n'a rien de nouveau. Quant au premier, je l'ai sans doute abordé avec certaines idées préconçues, car il me semble important que les personnes se trouvant dans un immeuble de la Défense, puissent être

[*Texte*]

necessary, subject to a search of their persons and possessions on entering and leaving.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): General Wolfe.

BGen Wolfe: Thank you, Mr. Chairman. For the benefit of the committee members, when I first received Mr. Eglington's letter I was completely unaware that the person referred to in paragraph 1 was Mr. Bender, and I was unaware of any of Mr. Bender's experiences until I made a point of finding out, when I heard he would be here today, and I apologize. I had not been able to brief myself as thoroughly as I would have, had I thought this was going to turn into a hearing on other than the Defence Establishment Trespass Regulations. I think it is fair to state that the majority of the . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On a point of order. It is not supposed to be a hearing on anything other than this. We are confined to what is before us on our agenda which is this item here SOR/67-588.

BGen Wolfe: Precisely, Sir.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Now it may be that Mr. Bender in his comments has alluded to something further and I have something to say about that when I get a chance to cross-examine him.

BGen Wolfe: Well on the points other than those relevant compulsory to the Defence Establishment Trespass Regulations, I will come to that in a second simply because that part of its being on record, I think it is only right that from the DND point of view, I make a few points of clarification on it to balance the record, but on the points he made relative to the DETRs as they are reflected primarily in Mr. Eglington's letter, I think it is already clear that we agreed completely or 99 per cent with those observations and corrective action will be taken.

On the question of whether the security clearance is sufficient to suggest you should not be subject to search, security clearance has nothing to do with the question of honesty when it is checked out. Your employment, if you were dishonest, would not go. It goes more to your security risk in the intelligence sense of the word, I would think, but it is amazing how many people with security clearances commit offences, so I suppose a security clearance is not a guarantee. Indeed the pilfering that goes on in various places by DND employees, and indeed members of the forces from time to time, is all committed by persons ostensibly carrying security clearances, so I do not think that is relevant.

With respect to the question whether the safe-guards that are there should be in the code just for military personnel, the safeguards which are available to all Canadian citizens under the Criminal Code, are available to the person arrested, if they ever are arrested, under the Defence Establishment Trespass Regulations, and no one is trying to get around those safeguards and I would be the last one to suggest that could happen. What we do to ourselves in the military is our business, and if we tighten up in the odd place, well I am

[*Traduction*]

fouillées à leur entrée et sortie du bâtiment, si cela est jugé nécessaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Général Wolfe.

BGen Wolfe: Merci, monsieur le président. J'aimerais indiquer aux membres du Comité que lorsque j'ai reçu la première lettre de M. Eglington, j'ignorais complètement que M. Bender était la personne dont il est question au paragraphe 1. J'ignorais tout de l'expérience de M. Bender et je m'étais promis de faire ma petite enquête, lorsque j'ai appris qu'il serait présent aujourd'hui. Je voudrais m'excuser auprès de vous, mais je n'ai pas pu m'informer aussi minutieusement que je l'aurais fait si j'avais su que la réunion d'aujourd'hui tournerait en audience sans grand rapport avec le règlement sur la violation de la propriété de la Défense. A juste titre, nous pouvons dire que la majorité des . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'invoque le Règlement. Il n'est pas question de tenir une audience sur autre chose que sur le règlement. Nous sommes tenus de respecter notre ordre du jour et d'étudier le DORS/67-588.

BGen Wolfe: Précisément.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'exposé de M. Bender nous amènera peut-être plus loin que prévu, et je reviendrai là-dessus lorsque j'aurai la possibilité de l'interroger.

BGen Wolfe: Quant aux observations qui ne relèvent pas complètement du règlement sur la violation de la propriété de la Défense, je reviendrai là-dessus dans un instant. Il est très important pour le compte rendu de notre séance que j'apporte quelques clarifications au sujet de la position du ministère. Quant aux arguments que le témoin a fait valoir au sujet de ce règlement, et auxquels la lettre de M. Eglington a répondu, il est clair que nous reconnaissons l'exactitude de ces remarques et que nous prendrons toutes les mesures nécessaires.

Quant à savoir si l'enquête sécuritaire subie par les fonctionnaires devrait les dispenser de toute fouille, il est évident que cette enquête n'a rien à voir avec l'honnêteté des fonctionnaires lorsqu'elle est mise à l'épreuve. Ce n'est pas parce qu'un employé est malhonnête qu'il perdra son emploi. L'enquête sécuritaire consiste davantage à établir une cote de fiabilité, mais le nombre de fonctionnaires dote's d'une cote sécuritaire qui commettent un délit est néanmoins surprenant. Je doute donc qu'une enquête sécuritaire soit une garantie suffisante. Il semble même que le chapardage auquel se livrent de temps en temps certains fonctionnaires de la défense ou certains membres des forces canadiennes soit le fait de personnes ayant subi une enquête sécuritaire. Je doute donc que l'on puisse s'y fier.

Quant à savoir si les garanties de protection prévues par le code de discipline militaire devraient uniquement s'appliquer au personnel militaire, le code criminel établit les droits dont disposent tout citoyen canadien mis en état d'arrestation en vertu du règlement sur la violation de la propriété de la Défense. Il n'est pas question de supprimer ces garanties, et je serais bien le dernier à laisser entendre que cela puisse être le cas. Ce que nous faisons dans les forces armées nous regarde, et s'il s'agit de mettre un peu d'ordre là où il le faut, je suis

[*Text*]

prepared to live with that. But we would not purport to apply that to persons not in the military, and certainly not via the route of some regulations. As far as making them subject to that part of the Code, well then, it would be in effect trying to say they are subject to the Code period. We have no wish to extend our jurisdiction over the civilians in Canada, we have enough problems dealing with our military people.

• 1615

The next point I particularly wanted to talk on that was . . . it seems to have slipped by there for the moment. In any event, I think those were the two main ones.

Getting to the particulars, if I may, on some of the things Mr. Bender has said the security police did, from the records I have looked at and the statements I have heard and read, I think it is clear right off the bat that the DETRs did not enter into this at all. At no time was Mr. Bender placed under arrest. He was requested by two policemen who stated they had a police matter that involved him and would he accompany them to Rockcliffe, and he agreed to do so. They chose the elevator route rather than the public route to avoid any embarrassment in case people recognized who these gentlemen were. I think that is standard procedure. When you are not arresting someone you do not want to embarrass them needlessly. That is the reason they went down the elevator route, it was not for any ulterior motive whatsoever.

The records also disclose that when they got to Rockcliffe he was indeed allowed to telephone counsel if he so wished. The mysterious papers he alludes to, I can only imagine, were the warnings given to anybody before they make a statement involving a possible offence which they are asked to sign so that later on they cannot say they were not given the warning.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I do not like to interrupt the witness, but if I might, that is an interesting question. As you say, you might imagine that that is the case, or you would thin that that is the case. Do you know whether that is the case?

BGen Wolfe: I cannot know, sir, any more than Mr. Bender who signed the documents.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But, I wondered if you had an opportunity to interrogate or at least speak to the officer or man or whoever it was that handled the matter.

BGen Wolfe: Like I said, sir, the very presence of Mr. Bender, this came so late to my knowledge that I have not gone into it in detail, but I have scanned police reports on it.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Would you be prepared to?

BGen Wolfe: If you wish me to find out on that particular point what these papers were they asked him to sign, I will certainly try.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay, thank you.

BGen Wolfe: Oh, yes, and Mr. Bender has also stressed the use of the DETRs by military police in interfering in what are purely matters of administration. I do not think fraud or alleged fraud is a matter of administration, that is a matter for the Criminal Code. We certainly do not tie our military police down in investigating administrative matters because we do

[*Translation*]

prêt à l'accepter. Mais il ne nous viendra pas à l'idée d'appliquer la même règle aux civils, surtout pas par voie de règlement. Quant à assujettir ces personnes à cette partie du code, cela reviendrait à dire qu'elles sont assujetties à l'ensemble du code. Nous ne voulons pas étendre notre compétence aux civils du Canada, nous avons assez de problèmes avec les militaires.

Je voulais aussi parler d'autre chose, mais cela m'échappe maintenant. Quoi qu'il en soit, ce sont les deux principaux aspects.

Pour en venir à ce cas particulier, je voudrais faire quelques observations sur les propos de M. Bender. D'après les dossiers que j'ai examinés et les déclarations que j'ai entendues et lues, il est tout à fait clair que la police de la sécurité n'a pas du tout invoqué le règlement sur la violation de la propriété de la Défense. M. Bender n'a jamais été arrêté. Deux policiers lui ont demandé de les accompagner à Rockcliffe parce qu'ils devaient lui parler d'une question qui le concernait et il a accepté. Ils ont pris les ascenseurs plutôt que l'entrée publique pour lui éviter tout embarras, au cas où des gens le reconnaîtraient. Je crois que c'est la façon normale de procéder. Lorsque quelqu'un n'est pas sous arrêt, on ne tient pas à l'embarrasser inutilement. C'est pour cela qu'ils ont utilisé les ascenseurs, et non pas pour quelque motif ultérieur.

Le dossier indique également qu'une fois à Rockcliffe, on l'a autorisé à téléphoner à son avocat s'il le souhaitait. Les mystérieux documents dont il parle ne peuvent être, selon moi, que la mise en garde qu'on fait à toute personne avant qu'elle puisse faire une déclaration contrevenant à la loi, mise en garde que la personne doit signer pour qu'elle ne puisse dire plus tard que cette mise en garde ne lui a pas été faite.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je regrette d'interrompre le témoin, mais c'est une question intéressante. Vous pensez qu'il s'agit de ce genre de document, mais en êtes-vous certain?

BGen Wolfe: Je ne peux pas le savoir, monsieur, si M. Bender qui a signé le document ne le sait pas.

M. Baker (Nepean-Carleton): Avez-vous pu interroger l'agent ou celui qui s'est occupé de l'affaire, ou avez-vous du moins parlé avec lui?

BGen Wolfe: Encore une fois monsieur, j'ai été informé si tard de la présence de M. Bender que je n'ai pas pu savoir tous les détails, mais j'ai lu les rapports de police.

M. Baker (Nepean-Carleton): Êtes-vous prêt à le faire?

BGen Wolfe: Si vous voulez que je m'informe pour savoir quels sont les documents qu'on lui a demandé de signer, j'essaierai certainement de le savoir.

M. Baker (Nepean-Carleton): Très bien, merci.

BGen Wolfe: Ah, oui, M. Bender a également dit que la police militaire avait invoqué le règlement sur la violation de la propriété de la Défense pour des questions purement administratives. Je ne crois pas que la fraude ou la présomption de fraude soit une question d'ordre administratif, c'est une affaire qui relève du code pénal. Nous ne demandons pas à la police

[*Texte*]

not have that many police. If Mr. Bender feels that alleged fraud is a matter of administration, then I cannot disabuse his mind on that, but I do not believe it is. It was a proper matter for the police to be investigating and, indeed, the military police are peace officers under the Criminal Code of Canada and it is their responsibility and duty to investigate alleged fraud. When it involves public funds, DND funds, then I cannot see anything wrong in an investigation being carried out.

In the final analysis, if it had been intended to lay criminal charges against Mr. Bender, then the matter would have been turned over to the civilian authorities and it would have become a matter for the civilian police and the Crown prosecutor. Our business would have been finished with the laying of the information and putting the matter before the public authorities. In the event they chose to take the other route, Mr. Bender was merely tried as an administrative offence under the CP & A manual, which I would imagine is the authority for the Treasury Board manual on disciplinary offences, and was awarded five days.

The entire matter involving Mr. Bender was reviewed subsequently by a disciplinary committee of the Public Service Commission because he made allegations of harrassment and things of this nature. The board did not support his allegations. The appeal on the offence itself was denied to Mr. Bender.

So, quite frankly, gentlemen, on that part of it, on what I have read, I do not feel that Mr. Bender was subject to any harrassment or abuse or undue pressure. On the fact of his observations he chose to make with respect to DETRs, I think the observations on that, as reflected in Mr. Eglington's letter, are well taken and will be corrected. But to that extent I wanted to correct the record, because things were not—a further point. He left out a few points. He was told the RCMP were searching his house under a search warrant and was asked if he would like to be driven there and he accepted the lift. When he got there the RCMP indeed were operating under a search warrant and they asked one of the military policemen to enter the home to assist them in this search, the reason being they subsequently found documents which they identified. But the military policemen entered the house only on the request of the authorized RCMP officer who was conducting the search pursuant to an authorized search warrant.

• 1620

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just to clear up one point, if he was charged with fraud or whatever, is there any necessity to use the Defence Establishment Trespass Regulations or would it come under something else?

BGen Wolfe: Oh, no sir. It had nothing to do with the Defence Establishment Trespass Regulations. It was a normal—it happens to us within the military, and it happens to public servants. We each have our own respective codes of service discipline and the punishments available to the public

[*Traduction*]

militaire de faire enquête sur des questions d'ordre administratif, car son effectif n'est pas assez nombreux. Si M. Bender considère que la présomption de fraude est une question administrative, je ne peux pas l'en dissuader, mais, à mon avis, ce n'est pas exact. Il était normal que la police fasse enquête là-dessus, et comme la police militaire est composée d'agents de la paix en vertu du code pénal du Canada, il est de son devoir de faire enquête sur les présomptions de fraude. Quand il s'agit des deniers publics, de crédits du ministère de la Défense nationale, je ne vois pas de mal à ce qu'une enquête soit faite.

En fin de compte, si on avait voulu intenter des poursuites criminelles contre M. Bender, l'affaire aurait été remise aux autorités civiles, et la police civile et l'avocat de la Couronne en auraient été saisis. Notre rôle se serait borné à fournir les renseignements aux autorités publiques et à les saisir de l'affaire. En l'occurence, on a choisi l'autre solution, M. Bender a été jugé pour une infraction administrative en vertu du Manuel de la procédure et de l'administration dont s'inspire le Conseil du Trésor pour ce qui est des infractions disciplinaires, et il a reçu une peine de cinq jours.

L'affaire de M. Bender a été examinée par la suite par un comité disciplinaire de la Commission de la Fonction publique, M. Bender s'étant plaint de traitement vexatoire et d'autres choses de ce genre. Le Conseil n'a pas retenu sa plainte. M. Bender n'a pas pu faire appel de la poursuite.

En toute franchise, messieurs, d'après ce que j'ai lu, je ne crois pas que M. Bender ait été victime de harcèlement, d'un abus d'autorité ni de pression injustifiée. Quant aux observations qu'il a faites sur le règlement sur la violation de la propriété de la Défense, qui sont rapportées dans la lettre de M. Eglington, elles sont justes et seront prises en considération. Mais je voulais signaler ces inexactitudes, car les choses ne se sont pas . . . Encore une chose. Il a oublié certains faits. On lui a dit que la GRC fouillait sa maison en vertu d'un mandat et il a accepté l'offre qu'on lui a faite de l'y conduire. Les gens de la GRC faisaient effectivement une fouille en vertu d'un mandat et ont demandé à l'un des policiers militaires de les aider, parce qu'ils avaient trouvé par la suite des documents qu'ils ont identifiés. Mais les policiers militaires ne sont entrés dans la maison qu'à le demande de l'agent de la GRC autorisé qui effectuait la fouille en vertu d'un mandat en bonne et due forme.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Une précision, si on l'accusait de fraude ou d'autre chose, était-il nécessaire d'invoquer le règlement sur la violation de la propriété de la Défense ou un autre texte réglementaire?

BGen Wolfe: Oh, non, monsieur. Cela n'avait rien à voir avec le règlement sur la violation de la propriété de la Défense. C'était une procédure normale, comme il arrive chez les militaires et les fonctionnaires. Nous avons nos codes de discipline respectifs et les peines imposées aux fonctionnaires

[*Text*]

servants are, I think, considerably less than those available to the military in dealing with their recalcitrants.

The Commanding Officer of Mr. Bender chose to take the administrative route to deal with this infraction rather than turning it over to the civilian authorities and he found him guilty of the infraction of defraud and awarded him—I think it was five days suspended from duty. The appeal to that was subsequently denied to Mr. Bender and that, for all practical purposes, was the end of that particular incident. So it had nothing to to with the Defence Establishment Trespass Regulations. It was not an offence or an infraction of these regulations that he was tried for, and indeed, as I said, these never entered into it, to my knowledge, and I cannot imagine the policemen saying, "We are investigating a matter or operating under the Defence Establishment Trespass Regulations" when it had nothing to do with an infraction. It was an offence under the Criminal Code of Canada that they were investigating.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess the first questioner is Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

I want to thank General Wolfe for clearing up some of the concerns that I had with regard to this matter, but I would like to say to Mr. Bender, since he has put himself on the record—and I appreciate, of course, that neither of the witnesses so far has been sworn, as would be the usual case. In fact, they ought not to be as this is purely a matter for us to consider our agenda and really not the merits or demerits of the case that Mr. Bender may have or the grievance that he may have against the establishment.

Mr. Bender, is it not fair to say that on Friday, the 20th, 1980, you approached this matter through the offices of the Honourable Walter Baker, M.P., to appear before this committee? Is that not a fact?

Mr. Bender: Friday the 20th of what?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Of June, 1980.

Mr. Bender: That I . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . that you intended through the offices of the Honourable Walter Baker to make intervention to the Standing Committee on Statutory Instruments on this date, June 26, 1980. Is that not a fact?

Mr. Bender: No, sir. I went to see Mr. Baker because Mr. Baker is my elected member of Parliament.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Did you discuss this matter with Mr. Baker?

Mr. Bender: Among others, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You did? Did you discuss the question of appearing before this Committee?

Mr. Bender: Did I discuss with him the question of?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Appearing before this committee?

Mr. Bender: I did not discuss with him the question of. I told him that I was contemplating doing it. I am completely

[*Translation*]

sont, je pense, beaucoup moins lourdes que celles qui sont infligées aux militaires récalcitrants.

Le supérieur hiérarchique de M. Bender a décidé de punir cette infraction par voie administrative plutôt que d'en saisir les autorités civiles, il l'a reconnu coupable de fraude et l'a suspendu de ses fonctions pour cinq jours, je crois. L'appel de cette peine présenté par M. Bender a été rejeté et c'est là que l'affaire s'est terminée à toutes fins pratiques. Cela n'avait donc rien à voir avec le règlement sur la violation de la propriété de la Défense. Il n'a pas été jugé pour une infraction à ce règlement et, je le répète, ce règlement n'est jamais entré en ligne de compte, à ma connaissance, et j'imagine difficilement les policiers dire: «Nous faisons enquête ou nous agissons en vertu du règlement sur la violation de la propriété de la Défense», alors qu'il ne s'agissait pas du tout d'une infraction. Ils faisaient enquête sur un délit commis aux termes du code pénal du Canada.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le premier à poser des questions est M. Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Je tiens à remercier le général Wolfe d'avoir dissipé certains de mes doutes au sujet de cette affaire, mais j'aimerais m'adresser à M. Bender, puisqu'il a fait une déclaration publique—je comprends, bien entendu, qu'aucun des témoins n'a prêté serment jusqu'à maintenant, comme on le fait habituellement. De fait, il n'est pas nécessaire qu'ils le fassent, puisqu'il s'agit d'un simple point à notre ordre du jour et non pas de juger si M. Bender a raison de se plaindre.

Monsieur Bender, n'est-il pas vrai que le vendredi 20, 1980, vous avez demandé à l'honorable Walter Baker, député, de pouvoir comparaître devant le Comité? N'est-ce pas exact?

M. Bender: Le vendredi 20 de quel mois?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Juin 1980.

M. Bender: Que j'ai . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Que vous avez essayé d'obtenir par l'intermédiaire de l'honorable Walter Baker la permission d'intervenir devant le comité permanent des règlements et autres textes réglementaires aujourd'hui même le 26 juin 1980. N'est-ce pas vrai?

M. Bender: Non, monsieur. Je suis allé voir M. Baker parce que M. Baker est mon représentant élu au Parlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avez-vous parlé de cette affaire avec M. Baker?

M. Bender: Entre autres choses, oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous en avez parlé? Avez-vous discuté de la possibilité de comparaître devant le Comité?

M. Bender: Ai-je discuté avec lui de la possibilité de?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comparaître devant le Comité?

M. Bender: Je n'ai pas discuté avec lui de cette possibilité, je lui ai dit que je songais à le faire. Je ne connais pas du tout le

[*Texte*]

unfamiliar with the workings of this committee. Mr. Baker at that time and still, in my view, fulfilled two roles. Primarily he is my elected member of Parliament, and secondly, he is a member of this committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, and he is also a member of the opposition, and he is also a very important lawyer, too, is he not?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Robinson, permission was given before June 20, so I do not think this is . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then let us go back to May 30, 1978 . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say in six years on this committee I have never seen even a hint of party partisanship and I think that unless you have very good reasons . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we do know that he appeared in Mr. Baker's office and we do know that he had conversations with . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Baker had nothing to do with his appearing before this committee.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I just want to, in order to maintain what I have always felt was a quite proper position of nonpartisanship which heretofore had been supported by Mr. Robinson I thought with some dignity and some distinction . . . that he is barking up the wrong tree with respect to that. I hope it has not become an offence to the committee or offensive to my good friend Mr. Robinson for anyone to come to see me who happens to live in my constituency whether I happen to be a member of this committee or not. I hope it will never be offensive to me if one of Mr. Robinson's constituents comes to see him. I think it should be very clear that there was no request made of me that I facilitate Mr. Bender's appearance here, before the committee if that is what my friend worried about, and I hope that . . .

• 1625

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am glad to hear that explanation. I accept it fully.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I phoned Mr. Baker this morning and he said that certainly this connection had to be established between what he had to say and he fully supported . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Bender, you indicate to us that in fact the MPs had come to your establishment and I think you suggested that they had arrested you. That is not true, is it? They did not arrest you, they asked you to go with them.

Mr. Bender: May I have your name, sir, I did not catch it?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is Robinson. Ken Robinson.

Mr. Bender: Mr. Robinson, it was not and it is not my intention to discuss the details of my own case in this commit-

[*Traduction*]

fonctionnement de votre comité. M. Baker remplissait, à ce moment-là et continue de remplir, à mon avis, deux fonctions. Tout d'abord, il est mon député au Parlement et, ensuite, il est membre du Comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, et il est aussi un membre de l'Opposition et un avocat fort respecté, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Robinson, l'autorisation a été accordée avant le 20 juin, je ne crois donc pas que . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Revenons donc au 30 mai 1978 . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois dire que depuis dix ans que je siège à ce Comité, je n'ai jamais vu l'ombre d'attitude partisane et je pense qu'à moins d'avoir d'excellentes raisons . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien, nous savons qu'il est allé au bureau de M. Baker et qu'il a eu des conversations avec . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. Baker n'a rien eu à voir avec sa comparution devant le Comité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Pour maintenir l'attitude d'objectivité irréprochable que M. Robinson a toujours eue, à mon avis, avec dignité et distinction . . . je dois dire qu'il fait fausse route cette fois-ci. J'espère que ce n'est pas offenser le Comité ni offenser mon bon ami M. Robinson si quelqu'un de ma circonscription vient me voir que je sois ou non membre de ce Comité. J'espère ne jamais me trouver offensé si un des commettants de M. Robinson va le voir. Je crois qu'il est clair qu'on ne m'a pas demandé de faciliter la comparution de M. Bender ici, devant le Comité, et si c'est ce qui inquiète mon ami, j'espère que . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis heureux d'entendre votre explication. Je l'accepte sans réserve.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai téléphoné à M. Baker ce matin et il m'a affirmé qu'il fallait certainement démontrer le lien entre ce qu'il avait dit et qu'il appuyait complètement . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur Bender, vous avez témoigné qu'en fait les membres de la police militaire étaient venus à votre établissement et je crois que vous avez sous-entendu qu'ils vous avaient mis sous arrêt. Ce n'est pas le cas, n'est-ce pas? Ils ne vous ont pas arrêté, ils vous ont demandé de les accompagner.

M. Bender: Puis-je avoir votre nom, monsieur, cela m'a échappé?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est Robinson. Ken Robinson.

M. Bender: Monsieur Robinson, ce n'était pas et ce n'est toujours pas mon intention de discuter des détails de mon

[*Text*]

tee. I put it to you sir with great respect that this is not the purpose of this committee. I merely gave the committee an example of how I understood the Defence Establishment Trespass Regulations were used in my case.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, if I understand what you said Mr. Bender, you indicated to this committee that you were arrested. Is that true or false?

Mr. Robinson (Burnaby): On a point of order, Mr. Chairman, I have been sitting here and I have been silent, but I really must object in as strong as possible terms to this cross examination of this particular witness. We are not dealing with Mr. Bender's individual case. Whether my friend from Etobicoke-Lakeshore, the aspiring defence minister, agrees or not with that point, the fact of the matter is that Mr. Bender has come before this committee to give us an example of what he considers to be the abuse of these regulations. We as members of this committee are intelligent; we can draw our own conclusions as to the credibility of Mr. Bender, as to individual facts, but I do not want to see any more of this kind of harassment and cross examination by a former lawyer and aspiring defence minister. It is not appropriate.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I appreciate the point that is being made by my colleague. What I am trying to show and maybe it is not necessary, is that he has suggested that there is certainly a difference between what has been presented so far by Mr. Bender and by General Wolfe. We can wink at these discrepancies, but I find it very hard to see how much of what he said has any relevance to these . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): A lot of what he has said has relevance to these regulations, very much so. I have yet to see what the relevance is of one person's experience and I do not think we really need to go into that. I think he has been very helpful in his comments on the facts, and that is what General Wolfe said. The only thing is that we do not quite see the connection between certain experiences of these things, but that . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, Mr. Joint Chairman, I would think that Mr. Bender has certainly established the relevance of his presentation this afternoon to the material before the committee and it has been helpful to have that presentation. It led Mr. Eglington to investigate these regulations and to the agreement on the part of the Department of National Defence that there were provisions within the regulations which were potentially dangerous. Now, I am somewhat perplexed as to our need to deal with the illustrations of the example which were presented by Mr. Bender, but General Wolfe did present facts that he felt were relevant and necessary in responding to the information given by Mr. Bender. So, surely, the committee should be spending its time dealing with the substance of the issue which is the regulations themselves. Mr. Bender raised only two issues, according to Mr. Eglington that were not already dealt with.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, with respect, I think the context within which he raised these is fundamentally important. I think we must take a look at his

[*Translation*]

propre cas devant le Comité. Puis-je vous faire remarquer, monsieur, avec tout le respect voulu, que ce n'est pas là l'objectif du Comité. J'ai simplement donné au Comité un exemple de l'application selon ce que j'ai pu remarquer du règlement sur la violation de la propriété de la Défence dans mon cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, monsieur Bender, vous avez dit que vous aviez été mis sous arrêt. Est-ce vrai ou faux?

M. Robinson (Burnaby): J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je suis là et j'ai gardé le silence, mais vraiment, je dois m'opposer, le plus fermement possible à ce contre-interrogatoire du témoin. Nous n'étudions pas le cas particulier de M. Bender. Quoi qu'en pense mon ami d'Etobicoke-Lakeshore, l'aspirant ministre de la Défense, le fait est que M. Bender est venu ici pour nous donner un exemple de ce qu'il considère une infraction du règlement. Nous sommes membres de ce Comité, nous sommes intelligents, nous pouvons tirer nos propres conclusions sur la crédibilité de M. Bender, sur les faits particuliers, mais je ne veux plus entendre de harcèlement, de contre-interrogatoire de ce genre, par un ancien avocat et aspirant ministre de la Défense. Cela ne convient pas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je comprends l'argument de mon collègue. Je tente de démontrer, et c'est peut-être inutile, qu'il laisse entendre qu'il y a certainement une différence entre ce que nous ont présenté M. Bender et le général Wolfe. Nous pouvons fermer les yeux sur ces divergences, mais je trouve extrêmement difficile de voir comment ce qu'il a dit importe face à ses . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Une grande partie de ce qu'il a dit sur ces règlements est très pertinent. Par contre, l'expérience d'une personne n'est pas pertinente et je ne crois vraiment pas qu'il soit nécessaire d'en discuter. Je crois que les remarques du témoin sur les faits ont été très utiles et c'est bien ce qu'a dit le Général Wolfe. Évidemment, nous ne voyons peut-être pas très bien le lien entre certaines expériences, mais cela . . .

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le coprésident, je crois que M. Bender a certainement démontré l'importance de son témoignage cet après-midi à la lumière des documents qu'étudie le Comité. Il nous a été utile d'avoir ce témoignage. Celui-ci a porté M. Eglington à examiner les règlements et a poussé le ministère de la Défense nationale à convenir que certaines des dispositions des règlements comportaient des risques éventuels. Pour ce qui est de notre besoin d'examiner les exemples présentés par M. Bender, cela me laisse assez perplexe, mais le Général Wolfe a présenté des faits en réponse aux renseignements donnés par M. Blender qu'il estimait être importants et nécessaires. J'estime donc que le Comité devrait consacrer son temps à l'étude du fond de la question, à savoir les règlements mêmes. M. Bender n'a soulevé que deux questions, lesquelles selon les dires de M. Eglington, n'avaient pas déjà été examinées.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, permettez-moi de dire que j'estime qu'il est essentiel d'examiner le contexte des questions qu'il soulève. Il nous faut,

[*Texte*]

experience and realize that the investigation was taking place because it was alleged that he had committed three frauds, one of which he was subsquently convicted of, and, inso far as I know, he received a five-day suspension, but I do not know whether he ever paid the $1132.08 that he defrauded the government out of.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson, whether in fact you like Mr. Bender or whether you feel that he is guilty of an offence is not relevant.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It is irrelevant.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What is relevant is whether Mr. Bender raised points in his testimony which directly relate to these regulations. Mr. Eglington has indicated there are two issues that were raised by Mr. Bender which were not dealt with in the previous exchange.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We are not here to find out whether Mr. Bender is telling the truth. We had that explanation, and I think we should stick to the problem of the regulations.

I wonder if I might interrupt because I have to leave in about two minutes. I wondered if I could bring up a question of the report that we submitted originally to both houses which has been sent back by the Senate for reconsideration. That was the one authorizing the trip to Canberra and it also authorizes us to go anywhere else in the world, if we wanted to, in the whole committee, which went further than we needed to do. And it has been sent back for reconsideration.

There has been a new report prepared here, and I wondered, while we have a quorum, whether we could consider it.

> . . . that the Committee be given authority to send five (5) members of the Committee and one (1) Committee Counsel to the conference of the committees on Subordinate Legislation of the Parliaments of the Commonwealth to be held in Canberra, Australia from September 29 to October 3, 1980.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there are errors in here which I thought I had managed to scotch this morning. It is "to the Conference of the Committees", with a small "c" — delete the quotation marks—committees on subordinate legislation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Subordinate legislation, right.

Mr. Eglington: ". . . of the Parliaments of the Commonwealth".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay. I think that just brings it down to what we wanted to approve in the first place.

Would someone move the adoption of it.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I so move.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Seconder?

An hon. Member: I will second it.

[*Traduction*]

je crois, nous pencher sur son expérience et nous rendre compte que, s'il y a eu enquête, c'est qu'on prétendait qu'il avait commis trois fraudes, et dans un cas, qu'il a été reconnu coupable par la suite, que je sache, il a été condamné à une suspension de cinq jours mais je sais pas s'il a remboursé au gouvernement les $1,132.08 qu'il avait fraudés.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, que vous aimiez M. Bender ou que vous pensiez qu'il est coupable d'une infraction n'a rien à voir.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela n'a rien à voir.

Le coprésident (M. Beatty): Ce qui est pertinent, ce sont les points soulevés dans son témoignage par M. Bender qui portent directement sur ces règlements. M. Eglington nous a dit que deux des questions soulevées par M. Bender n'avaient pas fait l'objet d'un entretien précédent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ne sommes pas ici pour décider si M. Bender dit la vérité. Cela dit, je crois que nous devons nous en tenir aux problèmes des règlements.

Je me demande si je ne pourrais pas vous interrompre maintenant, car je dois partir dans environ deux minutes. J'aimerais aborder la question du rapport que nous avions présenté originalement aux deux Chambres et qui a maintenant été renvoyé au Sénat pour étude. Il s'agit du rapport qui autorisait le voyage à Canberra et qui nous autorisait également à aller ailleurs dans le monde si nous le désirions, au complet, ce qui était un peu plus que ce qu'il nous fallait. Le rapport a été renvoyé pour une nouvelle étude.

Nous avons préparé un nouveau rapport et je me demande, pendant que nous avons le quorum, si nous ne pourrions pas l'étudier.

> . . . Que le Comité soit autorisé à envoyer cinq (5) membres et un conseiller juridique à la Conférence des comités sur la législation subordonnée des Parlements du Commonwealth qui aura lieu à Canberra, Australie, du 29 septembre au 3 octobre 1980.

M. Eglington: Monsieur le président, il y a ici des erreurs que je croyais avoir éliminées ce matin. Il faut lire «à la Conférence des comités», sans guillemets; il s'agit des comités sur la législation subordonnée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La législation subordonnée, en effet.

M. Eglington: «. . . Des Parlements du Commonwealth».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Cela ramène le texte à ce que nous voulions faire approuver en premier lieu.

Quelqu'un veut-il proposer l'adoption du rapport.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je le propose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Appuyé par?

Une voix: J'appuie la motion.

[*Text*]

Motion agreed to.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, do I understand that the only change was the "s" on "committees"?

Mr. Eglington: And the word "subrogated" to "subordinate", and deleting the quotation marks and putting lower case "c" on "committees".

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is going to be another report?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I am sorry. There is one other motion that I should read out.

An hon. Member: It has nothing to do with the report?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): On June 10, 1980 the steering committee approved the hiring of additional staff for counsel's office. To finalize the arrangements, resolution by the committees required, proposed version follows.

> That the Committee engage the services of the following staff:
>
> (a) a second permanent secretary;
>
> (b) a senior law student for the summer of 1980; and
>
> (c) an administrative assistant for a period of four months.

Is there any discussion on that?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is new, is it not?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and that was discussed by the steering committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Joint Chairman, I understand that General Wolfe has to leave. I wonder whether it would be agreeable to the committee to dismiss the witnesses, unless there are objections from any committee member.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is only one question I would like to ask General Wolfe and then I would be prepared to let him go and that has to do with the remarks made by our counsel. He made two points, and I wonder whether General Wolfe would care to comment on the first one having to do with treating casual visitors and civil servants the same way, since neither of them are members of the forces.

Oh, I am sorry, I have lost my notes some place, but perhaps counsel could give us the other point. Perhaps we could get General Wolfe's comments with regard to both of those items.

BGen Wolfe: Certainly, on the first point, I have not had a chance to think much on it, but my initial reaction to it would be that I see no need to distinguish between the casual visitor and the person employed on the premises, having regard to the purpose of the Defence Establishment Trespass Regulations.

I would think the only reason that military people are not included in the regulation as well is that we have our own code

[*Translation*]

La motion est adoptée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, dois-je comprendre que le seul changement c'est le «s» à «comité»?

M. Eglington: Et le mot «subrogé» qui devient «subordonné», pas de guillemets et un petit «c» à «comités».

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il doit s'agir d'un autre rapport?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Excusez-moi. Il y a ici une autre motion que je devrais vous lire.

Une voix: Qui n'a rien à voir avec le rapport?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le 10 juin 1980, le comité directeur a approuvé l'embauche de personnel supplémentaire pour le bureau du conseiller juridique. Pour que ces dispositions soient applicables, il faut que le Comité entérine la décision dont voici le texte.

> Que le Comité retienne les services des employés suivants:
>
> *a*) une deuxième secrétaire permanente;
>
> *b*) un étudiant en droit de dernière année pour l'été de 1980; et
>
> *c*) un adjoint administratif pour quatre mois.

Y a-t-il des remarques?

M. Baker (Nepean-Carleton): Tout cela est nouveau, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, le comité directeur en a discuté.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le coprésident, j'ai cru comprendre que le général Wolfe doit nous laisser. Je me demande si nous ne serions pas d'accord pour renvoyer les témoins, à moins qu'un membre du Comité ne s'y oppose.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il n'y a qu'une question que j'aimerais poser au général Wolfe et ensuite je serai disposé à le laisser partir. Ma question découle des remarques de notre avocat. Il a fait valoir deux choses et je me demande si le général Wolfe a quelque chose à dire au sujet du premier point qui portait sur le fait de traiter les visiteurs et les fonctionnaires de la même façon puisque ni l'une ni l'autre des catégories ne fait partie des forces armées.

Excusez-moi, j'ai perdu mes notes, mais peut-être notre avocat pourrait-il répéter l'autre point. Peut-être pourrions-nous savoir ce que le général Wolfe pense de ces deux questions.

BGen Wolfe: Certainement, pour ce qui est du premier point, je n'ai pas vraiment eu l'occasion d'y réfléchir, mais à première vue, je dirais que je ne vois aucune raison de distinguer entre le visiteur et la personne qui travaille sur les lieux pour ce qui est de l'application du règlement sur la violation de la propriété de la défense.

Je crois que la seule raison pour laquelle on exclut du règlement les militaires, c'est que nous avons notre propre code

[*Texte*]

of service discipline and we do not need any authority to place a military man under arrest or to order him to go to point A or point B. That is already built into our own system, which is probably why we are excluded from the regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Was the other section, 8(i)?

Mr. Eglington: That is Section 8(i). Section 8 was the question of safeguards on arrest, and, Mr. Robinson, I think, since Mr. Bender raised it specifically, there are questions there relating to powers of arrest under the Criminal Code, and it is very awkward for both General Wolfe and myself to attempt to answer those here this afternoon. Perhaps he and I should probably have a chat about that particular problem and I can report back.

• 1635

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Fine, that is agreeable.

Mr. Svend Robinson, you have a question?

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, I have a question with respect to Section 8(i).

I am a bit concerned about the sweeping nature—it was counsel who use the word "sweeping"—of that particular power that relates to the person. My concern is based on the fact that there are similar regulations in the penitentiaries regulations which authorize search of individuals, both visiting individuals and prisoners, on entering and leaving penitentiaries, but there is a provision there that there have to be reasonable grounds. As a matter of fact, there was a recent decision by the Federal Court of Canada which said that there had, in fact, to be reasonable grounds and that there could not be arbitrary searches. And I am thinking particularly of where we are dealing with people who have security clearances and who are public servants.

I am wondering whether you would be prepared to look at the possibility of including a similar clause in this particular subsection, that there have to be at least some reasonable grounds rather than a completely arbitrary power of search.

BGen Wolfe: I think there are two points on what you talked about there. One, as long as the person seeking a pass to enter the establishment is aware of the fact that one of the conditions of his entry is that he may be searched, then, in effect, he has volunteered to it. If he says to you, "Well, I am sorry, I am not interested in going under those terms", and you need him there, then you either yield or he goes away, and you do not have the benefit of what he was about to bring to you.

There is another aspect to it, the so-called spot checks, to cut down on pilfering at particularly, shall we say, dangerous or potentially dangerous defence establishments—that is where arms are stored or dynamite is made, and this type of thing. There, I think, it has been recognized, particularly with respect to the employee, that search is a condition of employment. Otherwise, dynamite disappears, weapons disappear, and we are faced with a squabble in the paper that a DND

[*Traduction*]

de discipline et que nous n'avons besoin d'aucune autorité supplémentaire pour placer sous arrêt un militaire ou pour lui ordonner de se rendre au point A ou au point B. C'est déjà inclus dans notre régime et c'est probablement pourquoi nous sommes exclus des dispositions du règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que l'autre article, c'était 8(i)?

M. Eglington: Il s'agissait de l'article 8(i). L'article 8 porte sur la sécurité lors de l'arrestation et, je crois, monsieur Robinson, puisque M. Bender a abordé cette question expressément, qu'il y a des mesures qui sont reliées au pouvoir d'arrestation conformément au Code Criminel et qu'il est assez difficile et pour le général Wolfe et pour moi-même de tenter de répondre ici cet après-midi. Il serait préférable que nous en discutions, lui et moi et ensuite que je vous fasse rapport.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien, c'est d'accord.

Monsieur Svend Robinson, avez-vous une question?

M. Robinson (Burnaby): Oui, j'ai une question quant à l'article 8(i).

Je le trouve un peu trop général dans les pouvoirs ainsi donnés. Ce qui m'inquiète, c'est qu'il y a d'autres règlements dans la réglementation des pénitenciers qui autorisent à fouiller tant les visiteurs que les prisonniers qui entrent et sortent des pénitenciers, mais cela ne doit se faire que si vous avez des motifs valables. D'ailleurs, la Cour fédérale du Canada a récemment jugé qu'il fallait en effet des motifs valables et que les fouilles arbitraires n'étaient pas admises. Je pense en particulier aux fonctionnaires qui ont déjà été soumis à un contrôle de sécurité.

Seriez-vous disposé à envisager la possibilité d'inclure des dispositions similaires dans ce paragraphe stipulant qu'il faut au moins quelque motif raisonnable pour effectuer ce genre de fouille?

BGen Wolfe: Je crois que vous avez abordé là deux points. D'une part, tant que quelqu'un qui cherche à obtenir un laisser-passer pour entrer dans un établissement sait qu'une des conditions de son entrée est qu'on peut le fouiller, il peut l'accepté ou non. S'il vous répond: «Je regrette, mais s'il faut me soumettre à cette condition, je ne demanderai pas à entrer», et vous voulez, vous, qu'il entre, vous cédez ou vous le laissez partir et vous ne bénéficiez pas de ce qu'il pouvait vous apporter.

Il y a un autre aspect à cela, les vérifications au hasard, qui permettent de réduire les vols dans des établissements de la Défense qui peuvent être dangereux, par exemple là où l'on entrepose des armes et où l'on fabrique de la dynamite, etc. Je crois que là, tout le monde reconnaît que la fouille est une condition d'emploi. Sinon, la dynamite, les armes disparaissent et on aperçoit dans les journaux qu'une mitraillette de la

[*Text*]

rifle has been found in a terrorist group, or something of that nature.

So I think, because of the nature of defence establishments generally, we have to recognize that tighter security is probably indicated.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But the question, I think, was that, given all of those things, why ought not a reason be given? I know the reason why you have it: you have explained it quite well. Is there anything that detracts from the reasons that you say ought not to be included? Is there any reason why reasons could not be given?

I recognize completely what you say, that there may be good reasons for the position that you have taken. Is there anything in those reasons that detracts from the idea that he be at least informed? I think that was the purport of Mr. Robinson's question.

Mr. Robinson (Burnaby): Actually it was slightly different, Mr. Baker. The question was whether there should be reasonable grounds. Now, presumably, if there is a spot check, then you are not talking about reasonable grounds, except in a general sense.

And I do not know what the nature of these searches is. One of the concerns in the matter of the penitentiaries regulations is that there are fairly extensive skin frisks conducted.

BGen Wolfe: I suppose, in the context of the penitentiaries, they may have a particular problem—that is what they are trying to obviate.

Mr. Robinson (Burnaby): But even they require reasonable grounds; that is precisely my point.

BGen Wolfe: But I find it difficult to know on what grounds they could ever find reasonable grounds if a person is coming to a penitentiary. But I am not about to discuss penitentiary regulations or the problems they are confronted with.

Mr. Eglington: Could I ask, Mr. Chairman, are searches under this power carried out for cause—that is, because someone has formed a suspicion—or are they carried out on a spot-check basis?

BGen Wolfe: I would imagine that in some areas, it would be on a spot-check basis, purely and simply. In other areas, it may be because suspicions have been raised with respect to a particular person. Now, there is no reason why, in that case, you would not be safe . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Then you would have reasonable grounds.

BGen Wolfe: You would have the reasonable grounds, yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Right.

BGen Wolfe: But where you are just doing a spot check, maybe once a month if there has been a prevalence of pilfering, for instance—a lot of supplies have been disappearing out of the kitchen: this is, I imagine, a common event in some areas—there, you might stop a fellow at the gate and just ask him to open his trunk.

[*Translation*]

Défense nationale est entre les mains d'un groupe de terroristes ou quelque chose du genre.

Je crois donc que du fait de la nature même des établissements de la Défense, il nous faut reconnaître qu'une sécurité plus stricte s'avère nécessaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Mais je croyais que la question était, qu'étant donné tout cela, on devrait donner une raison. Je sais que vous venez de très bien l'expliquer. Qu'est-ce qui empêche que ces raisons soient inclues dans le règlement? Voyez-vous un inconvénient à le préciser?

Je comprends très bien ce que vous avez dit et vous avez probablement d'excellents motifs d'agir ainsi. Toutefois, pourquoi ne peut-on au moins informer les gens? Je crois que c'est tout ce que voulait M. Robinson.

M. Robinson (Burnaby): En fait, c'est un peu différent, monsieur Baker. J'ai demandé s'il fallait invoquer des motifs raisonnables. Évidemment s'il y a une vérification au hasard, il n'est plus question de motif raisonnable, sinon au sens général.

Or, je ne sais pas quelle est la nature de ces fouilles. Un des problèmes pour les règlements des pénitenciers, est que l'on fait des fouilles très poussées.

BGen Wolfe: Je crois que dans le contexte des pénitenciers il y a peut-être un problème particulier et c'est ce qu'ils essaient de régler.

M. Robinson (Burnaby): Mais, de toute façon, on exige là des motifs raisonnables. C'est justement ce que je voulais dire.

BGen Wolfe: Je ne comprends pas très bien comment on pourrait trouver des motifs raisonnables quand quelqu'un entre dans un pénitencier. De toute façon, je ne veux pas discuter des règlements des pénitenciers ni des problèmes qui se posent à eux.

M. Eglington: Monieur le président, puis-je demander si les fouilles menées en vertu de ce pouvoir le sont parce que quelqu'un soupçonne quelque chose ou s'il s'agit de fouilles au hasard?

BGen Wolfe: Dans certains cas, c'est purement et simplement au hasard. Dans d'autres cas, c'est peut-être que l'on nourrit quelque doute à propos d'une personne en particulier. Mais il n'y a aucune raison pour que, dans ce cas, vous ne soyez pas . . .

M. Robinson (Burnaby): Ce serait alors pour des motifs raisonnables.

BGen Wolfe: Oui, bien sûr.

M. Robinson (Burnaby): Bien.

BGen Wolfe: Mais quand il s'agit de vérification au hasard, une fois par mois peut-être, s'il y a eu pas mal de vols, par exemple, si beaucoup de choses ont disparu de la cuisine, ce qui doit être assez fréquent, il est normal que vous arrêtiez quelqu'un à la barrière pour lui demander d'ouvrir son coffre.

[*Texte*]

I have never, myself, personally, heard of a search involving a body search. It has usually been the vehicle that is searched. But I cannot speak . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Except that this says: "No female person shall be searched except by females".

BGen Wolfe: Well, you put that in as a precaution. Even though you may never use it, you want to make sure that, if the occasion ever does arise, even on the reasonable grounds level, the search will not be conducted except by another female. It raises difficulties if you introduce this problem of reasonable and probable grounds.

• 1640

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps counsel could pursue that with you.

BGen Wolfe: It may be a formula could be found, "except where a spot check had been authorized by the commander of the base, a search will only be conducted . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I guess really the question here is whether or not you would be prepared to sit down with counsel and see if there is some middle ground that we could find.

BGen Wolfe: Absolutely. At the moment in time there has been no suggestion that there is a bottom line on either side of the fence. What we want is to achieve a set of regulations that meet our needs and do not offend the guidelines that you people have established . . .

Mr. Robinson (Burnaby): My only concern was that in responding to counsel's letter, BGen. Wolfe, you had indicated that in fact you felt that the powers under 8(i) were, as you put it, that "power of search is necessary and is used dicreetly," and you were not prepared to make any movement on that.

BGen Wolfe: If you recall, that observation was made in response to Mr. Eglington's observation which used almost those identical words, so in effect I am agreeing with it.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, I am just suggesting that perhaps you might want to reconsider and look for at least some middle ground, as Mr. Baker has put it, in view of . . .

BGen Wolfe: If it is possible and still meets the practical requirements, because we must remember that certain bases are so security conscious and so—the word I am looking for is escaping me—it is such a sensitive area that the normal ground rules that we would apply to our own living room and the corner or in Simpson-Sears just do not work. It is the usual conflict between the immovable object and the irresistible force, and if we can come up with a formula that works, well, I would be delighted to find it. I do not want to leave you thinking that yes, by golly, we will find it, but we will look for it, definitely.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You will consult with Mr. Eglington . . .

BGen Wolfe: Yes.

[*Traduction*]

Je n'ai jamais entendu parler d'une fouille sur la personne même. En général, c'est le véhicule que l'on fouille. Mais je ne peux . . .

M. Robinson (Burnaby): Sauf que dans ce cas, il est stipulé que: «S'il s'agit d'une femme, la fouille ne peut être effectuée que par une femme».

BGen Wolfe: Ma foi, c'est une précaution que l'on prend là. Même si on ne l'utilise jamais, on veut s'assurer que si le cas devait se présenter, même s'il y avait des motifs valables, la fouille ne serait faite que par d'autres femmes. Évidemment, ce problème de motifs raisonnables présente des difficultés.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être notre conseiller pourrait-il poursuivre la question avec vous.

BGen Wolfe: On pourrait envisager une formule stipulant que: «sauf lorsqu'une vérification au hasard a été autorisée par le commandant de la base, on ne fouillera pas . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce qu'il nous faut savoir, je crois, c'est si vous seriez disposé à réfléchir à la question avec notre conseiller pour voir si vous ne pouvez parvenir à un compromis.

BGen Wolfe: Certainement. Pour le moment, rien ne laisse entendre que l'on ne puisse parvenir à se mettre d'accord. Ce qu'il faut, c'est se munir de règlements qui répondent à nos besoins, sans faire infraction aux directives que vous avez établies . . .

M. Robinson (Burnaby): La seule chose qui m'ennuyait, mon général, c'est que dans votre lettre en réponse à notre conseiller, vous déclariez qu'à votre avis, les pouvoirs donnés en 8(i) étaient «des pouvoirs de fouille utilisés en cas de nécessité et à la discrétion des autorités» et qu'ainsi vous ne vouliez pas bouger.

BGen Wolfe: Vous vous souviendrez que ce sont à peu près les mots que j'ai utilisés en répondant à M. Eglington, si bien que je suis d'accord.

M. Robinson (Burnaby): Oui, mais je me demandais si vous ne seriez pas prêts à reprendre la question pour essayer de parvenir à une sorte de compromis, comme disait M. Baker. Étant donné . . .

BGen Wolfe: Si c'est possible et que cela satisfait nos besoins d'ordre pratique, car il faut bien se rappeler que certaines bases sont tellement strictes en matière de sécurité et qu'il s'agit d'un domaine tellement complexe que les règles de base normales que nous appliquerions chez nous ou chez Simpson-Sears ne marchent pas dans ce cas. C'est le conflit habituel entre l'objet immuable et la force irrésistible et si nous trouvons une meilleure formule, je serai évidemment ravi. Je ne voudrais toutefois pas que vous concluiez que je suis certain que nous la trouverons, mais je vous assure que nous la chercherons.

Le coprésident (M. Beatty): Vous en reparlerez donc avec M. Eglinton . . .

BGen Wolfe: Oui.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I apologize for keeping you any longer but there is just one last question related to this. We have the provision here:

> . . . but no female person shall be searched except by a female.

I can recognize that from a practical point of view most of the complaints would come in from a female being searched by a male, but why would you specify that a female may not be searched except by a female and not say the same thing about males?

BGen Wolfe: From time immemorial the men have said, if she wants to search me, be my guest. I think it is as simple as that. They have never thought of it in the other direction.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suspect it might be challengeable under some human rights legislation.

BGen Wolfe: It could well be. It could very well be. But as I say, I would never have complainted had I been made the subject of a search by a . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we could take a look at that, thought, to see that it does not offend the . . .

BGen Wolfe: I apologize for being facetious. I think the point . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I can understand that. I think we should check to make sure it does not offend against the Human Rights Act.

I would like, then, to thank both witnesses. Both of you have made valuable contributions to the committee's proceedings this afternoon. Thank you for your patience in staying with us for so long.

BGen Wolfe: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The committee then could move on to item two on the agenda. I think we have only about 25 or 30 more to do. This is the proclamations authorizing issue and prescribing design and dimension of coins under the Currency and Exchange Act. I will not read all of the titles of the regulations but I wonder whether I might ask Mr. Eglington to comment.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the point simply is that the traditional and proper formula of *Dei Gratia Regina* or *D.G. Regina* has been omitted from some coins during the same time frame that it has been included on others, and the inquiry should go to departments as to why such a fundamental change in the coinage and seigniorage should have been effected by regulation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

Senator Lafond: I believe the inquiry should go.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Shall we print the memorandum from counsel?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I should point out to you that in response to requests made at the first meeting, there is a new system in progress to deal with this problem of what is to be printed and what is not. You will notice that some of the

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Nous sommes désolés de vous retenir encore quelques minutes, mais il reste une question à ce propos. Dans la disposition suivante:

> . . . s'il s'agit d'une femme, la fouille ne peut être effectuée que par une femme.

Je comprends que la plupart des plaintes à ce sujet vienent de femmes qui ont été fouillées par un homme, mais pourquoi le précisez-vous pour les femmes et non pas pour les hommes?

BGen Wolfe: Les hommes ont toujours dit que si elles voulaient les fouiller, ils n'y voyaient aucun inconvénient. C'est aussi simple que cela. Ils n'ont jamais envisagé la chose différemment.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai l'impression que certaines lois sur les droits de la personne pourraient réfuter cela.

BGen Wolfe: C'est très possible. Toutefois, je puis vous dire que je ne me serais jamais plaint si j'avais été fouillé par une . . .

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être toutefois devrions-nous revoir cela afin de nous assurer qu'il n'y a pas d'infraction . . .

BGen Wolfe: Je suis désolé, mais je crois que . . .

Le coprésident (M. Beatty): Non, je vous comprends très bien. Ce qu'il faut, c'est vérifier que ce n'est pas contraire à la Loi sur les droits de la personne.

Je vais maintenant remercier nos deux témoins. Vous nous avez tous deux été très précieux dans nos délibérations de cet après-midi. Nous vous remercions de votre patience.

BGen Wolfe: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Le comité peut maintenant passer au deuxième point de son ordre du jour. Je crois qu'il ne nous en reste que 25 ou 30. Il s'agit des proclamations autorisant l'émission de pièces et en prescrivant le dessin et les dimensions. Aux termes de la Loi sur la monnaie et les changes. Je ne lirai pas tous les titres des règlements, mais M. Eglington voudrait peut-être nous faire quelques observations.

M. Eglington: Monsieur le président, c'est simplement que la formule traditionnelle *Dei Gratia Regina* ou *D.G. Regina*, a été omise sur certaines pièces alors qu'elle était portée sur d'autres à la même époque; il faudrait donc demander au ministère pourquoi quelque chose d'aussi fondamental se fait par règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire?

Le sénateur Lafond: Je crois qu'il faut en effet se renseigner.

Le coprésident (M. Beatty): Voulez-vous que nous imprimions la note de notre conseiller?

M. Eglington: Monsieur le président, je vous signale qu'en réponse aux demandes faites à la première réunion, on a élaboré un nouveau système pour régler ce problème, de ce qu'il faut ou non imprimer. Vous remarquerez que certains des

[*Texte*]

material you have got has got a big rubber stamp on it that says "print." What that means is that since the chairmen decided they did not want to have the bother of deciding each particular page as they came to it, for the benefit of the people taking transcription the document marked "print" will be printed unless the committee decides otherwise. Similarly, any document that does not have "print" on it, will not be printed unless the committee decides it wants it printed. I hope this meets the problem.

• 1645

Senator Lafond: If that is the case, Mr. Chairman, with respect to the first item we dealt with, which does carry the word "print", I suggest that the first paragraph has now become irrelevant and probably should be deleted.

Mr. Eglington: Oh, yes.

SOR/80-119

PROCLAMATION AUTHORIZING ISSUE AND PRESCRIBING DESIGN AND DIMENSION OF ONE HUNDRED DOLLAR GOLD COINS EFFECTIVE JANUARY 1, 1980
Currency and Exchange Act

April 21, 1980

SI/77-87, SOR/78-9, SOR/78-737, SOR/79-271, SOR/80-119,

Proclamations authorizing issue and prescribing design and dimension of coins

Criteria 4; 15

Each of these Proclamations omits from the inscription the abbreviation "D.G. REGINA" for "DEI GRATIA REGINA". By contrast the designs proclaimed by the following Proclamations contain the abbreviation "D.G. REGINA".

SI/75-7, Proclamation prescribing designs, dimensions and composition of 1975 One Dollar coins

SI/76-29, Proclamation prescribing designs, dimensions and composition of 1976 One Dollar coins

SI/77-170, Proclamation prescribing dimensions and design of the One Cent coin effective January 1, 1978

SOR/78-246, Proclamation prescribing dimensions and designs of the One Cent coin

SOR/79-9, as amended by SOR/79-346, Proclamation authorizing issue and prescribing design and dimension of One Hundred Dollar Commemorative Gold coins effective January 1, 1979

SOR/79-10, Proclamation prescribing dimensions, designs and composition of One Dollar Silver coins effective January 1, 1979

SOR/80-1, Proclamation Prescribing designs, dimensions and composition of a One Dollar Coin effective January 1, 1980

The law on this matter is this. By section 8(1)(a) of the Currency and Exchange Act the Governor in Council may by

[*Traduction*]

documents que vous avez reçus portent un tampon indiquant «imprimer». Cela signifie que puisque les présidents ont décidé qu'ils ne voulaient pas avoir à décider quelle page devait être ou non imprimée, les gens de la transcription sauront que tout ce qui est désigné «imprimer» doit être imprimé à moins que le comité n'en décide autrement. Ainsi, tout document qui ne portera pas la mention «imprimer» ne sera pas imprimé à moins que les membres du Comité en décident autrement. J'espère que le problème est réglé.

Le sénateur Lafond: Dans ce cas, monsieur le président, pour ce qui est du premier article ne portant la mention «imprimer», je propose que le premier paragraphe en soit retranché puisqu'il n'est pas pertinent.

M. Eglington: Oh oui.

DORS/80-119

PROCLAMATION AUTORISANT L'ÉMISSION ET PRESCRIVANT LE DESSIN ET LA DIMENSION DE PIÈCES D'OR DE CENT DOLLARS À COMPTER DU 1er JANVIER 1980
Loi sur la monnaie et les changes

Le 21 avril 1980

TR/77-87, DORS/78-79, DORS/78-737, DORS/79-271, DORS/80-119,

Proclamations autorisant l'émission et prescrivant le dessin et la dimension de pièces

Critère 4; 15

Chacune de ces proclamations ne comporte pas dans son libellé l'inscription «D. G. REGINA» («DEO GRATIA REGINA»), contrairement aux proclamations suivantes

TR/75-7, Dessin, dimensions et composition de pièces de un dollar de 1975

TR/76-29, Dessin, dimensions et composition de pièces de un dollar de 1976

TR/77-170, Dimensions et dessin de la pièce d'un cent à compter du 1er janvier 1978

DORS/78-246, Dimension et dessin de la pièce d'un cent

DORS/79-9, modifié par DORS/79-346; Autorisant l'émission et prescrivant le dessin et la dimension de pièces commémoratives de cent dollars en or à compter du 1er janvier 1979

DORS/79-10, Dimensions, dessin et composition des pièces d'un dollar à compter du 1er janvier 1979

DORS/80-1, Dessin, dimensions et composition des pièces d'un dollar à compter du 1er janvier 1980

A cet égard la Loi est la suivante. En vertu de l'alinéa 8(1)*a*) de la Loi sur la monnaie et les changes, le gouverneur

[*Text*]

proclamation "prescribe the dimensions and design of any coin". By SOR/64-339, "Proclaiming Design for the Obverse Impression on Coins of all Denominations" it is provided that the inscription on coins of all denominations shall be "ELIZABETH II D.G. REGINA". There is no doubt, however, that section 8(1)(a) of the Act is not, as it were exhausted, by the making of SOR/64-339, and that a particular exercise of the power conferred by section 8(1)(a) in respect of a specific coin will be valid notwithstanding that the design so provided for is inconsistent with that settled by SOR/64-339. Hence, the Proclamations under reference are undoubtedly valid.

The coinage has always been peculiarly associated with sovereignty and the regal state. It is, therefore, a signal departure to omit from any coin the reference to Her Majesty's title and sovereignty (REGINA) and the reference to the derivation of that title and sovereignty (DEI GRATIA). The words "ELIZABETH II" standing alone are equally consistent with the bare title Head of the Commonwealth and is the style that has been adopted in the Commonwealth republics and in the separate monarchies of the Commonwealth (Tonga, Malaysia, etc.) to indicate Her Majesty's position in those countries which is, of course, fundamentally different from that in Canada.

An enquiry should be addressed to the Departments of Finance and of Supply and Services to ascertain what policy or inadvertence lies behind the omission of the words "D.G. REGINA" from some Canadian coins.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Item 3 on the agenda is Canada Business Corporations Regulations under the Canada Business Corporations Act, P.C. 1979-1195.

SOR/79-316
CANADA BUSINESS CORPORATIONS REGULATIONS
Canada Business Corporations Act
P.C. 1979-1195

January 14, 1980

Criteria 4; 5; 1(a); 14

1. *Section 38(c)(v)*

This requirement is highly prejudicial to the dissident so identified. If it is relevant and important that shareholders know this sort of information about those seeking to shape their company's affairs, the requirement should also be placed on directors who do not have to disclose such information, either in being elected or in the management proxy circular. The revelation of a criminal record may well be decisive in a "proxy fight" and what is sauce for the goose should be also for the gander.

The phrase "other than in respect of traffic violations and other similar offences" is not nearly precise enough when disclosure of a criminal record is involved and especially when the consequences of disclosure might be drastic.

[*Translation*]

en conseil peut, par proclamation «prescrire les dimensions et le dessin d'une pièce quelconque». En vertu du DORS/64-339 «Proclamation du dessin pour impression sur l'avers des pièces de toutes valeurs», l'inscription qui doit figurer sur toutes les pièces doit être «ELIZABETH II D.G. REGINA». Il va sans dire, toutefois, que le DORS/64-339 n'a pas remplacé l'alinéa 8(1)*a*) de la Loi et que l'exercice d'un pouvoir conféré par lui au sujet d'une pièce déterminée reste valide, même si le dessin choisi ne concorde pas avec celui prévu au DORS/64-339. Pourtant, les proclamations susmentionnées sont valides.

L'émission de pièces, pour une raison bizarre, a toujours été associée à la souveraineté et à la monarchie. En conséquence, ce serait déroger à la tradition que de ne plus faire figurer sur les pièces le titre et la qualité de souveraine de Sa Majesté (REGINA) ainsi que leur origine (DEO GRATIA). Les mots «ELIZABETH II», pris isolément, sont également conformes au titre de chef du Commonwealth; c'est d'ailleurs la désignation qui a été adoptée par les républiques faisant partie du Commonswealth ainsi que par les monarchies qui s'en sont séparées (Tonga, Malaysie, etc.) pour indiquer le statut de Sa Majesté dans ces pays qui, bien entendu, est tout à fait différent de celui dont elle jouit au Canada.

Une demande de renseignements devrait être adressée au ministère des Finances et au ministère des Approvisionnements et Services pour savoir ce que cache l'omission des mots «D.G. REGINA» sur certaines pièces canadiennes.

Le coprésident (M. Beatty): Le troisième point de l'ordre du jour a trait aux règlements sur les sociétés commerciales canadiennes découlant de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes C.P. 1979-1195.

DORS/79-316
RÈGLEMENT SUR LES SOCIÉTÉS COMMERCIALES CANADIENNES
Loi sur les sociétés commerciales canadiennes
C.P. 1979-1195

Le 14 janvier 1980

Les critères 4, 5, 1(a) et 14

1. *Le sous-alinéa 38c)(v)*

Cette disposition est très préjudiciable au dissident qui est ainsi identifié. Si l'on juge qu'il est pertinent et important pour les actionnaires de posséder de tels renseignements sur ceux qui cherchent à influencer les affaires de leur société, les administrateurs devraient aussi avoir à divulguer des renseignements de même nature sur leur propre compte, au moment où ils sont élus ou dans la circulaire de procuration de la direction. La découverte d'un dossier criminel peut certainement avoir un effet décisif dans une «lutte de procuration» et ce qui vaut pour l'un devrait valoir pour l'autre.

L'expression «autres que pour des infractions aux règlements de circulation et infractions analogues» est loin d'être assez précise lorsqu'il s'agit de la divulgation peut avoir des conséquences incalculables.

[*Texte*]

Section 38(c)(iv) might also be thought to be unfair, when no such requirement is imposed on management whose directors do not have to disclose what other companies they have managed which have been the subject of proxy battles. After all, professional dissidents may well have their counterparts in directors who ride so roughshod over shareholders as to provoke contention. It is noteworthy that the management proxy circular does not have to disclose the other companies (other than affiliates) of which the directors are also directors.

2. *The Granting of Exemptions by the Director*

Section 254(1) of the Act empowers the Governor in Council to make regulations

> "(a) prescribing any matter required or authorized by this Act to be prescribed
>
> . . .
>
> (d) prescribing rules with respect to exemptions permitted by this Act."

The context of the Act makes clear that exemptions are to be granted by the Director so that a regulation empowering him to do so in certain prescribed circumstances can not be faulted. However, sections 50(1), (4), (5) and (6) and 76(2) of the Regulations empower the Director to impose "other/such reasonable conditions as he thinks fit" on the granting of exemptions. The Act implies that the granting of an exemption is discretionary for the relevant sections are couched in terms of permitting a corporation to apply for an exemption in circumstances to be prescribed by regulations under section 254(1)(a). Section 254(1)(d), therefore, would provide the authority, not merely for saying in what circumstances an exemption may be applied for, but also for laying down rules governing the Director's discretion. To the extent that section 254(1)(d) is used to touch upon the Director's discretion to grant or to refuse a discretion one would expect it to regulate that discretion and not to enlarge it by going beyond yes/no to the imposition of conditions by the Director. What the several sections of the Regulations do in fact is to sub-delegate to the Director the power ad hoc to make the rules prescribing the circumstances in which exemptions will be granted. This sub-delegation might conceivably be spelled out of the Act (the position of the Director, the fact that he has a discretion to say yes or no) without recourse to any argument based on the words "with respect to" in section 254(1)(d) of the Act. The Department could be asked for its argument in favour of the granting of the power to the Director to impose unspecified conditions, the general nature of which is not alluded to except in the case of section 50(1). The Committee has traditionally looked askance at such a power.

3. *Section 57(d)(viii)*—"any other law of the Government of Canada"

This phrase should at least read "any other law of Canada" for as it is at present drafted it would exclude statutes of the

[*Traduction*]

On pourrait également trouver injuste le sous-alinéa 38c)(iv), puisque la direction n'est pas obligée d'en faire autant, ses administrateurs n'ayant pas à divulguer le nom des autres sociétés qu'ils ont dirigées et qui ont été le théâtre de batailles de procuration. Les dissidents professionnels pourraient fort bien, n'est-il pas vrai, avoir comme pendants les administrateurs qui malmènent les actionnaires au point de provoquer une contestation. Il est remarquable que la circulaire de procuration de la direction ne doit pas divulguer les autres sociétés (autres que les filiales) que les administrateurs gèrent également.

2. *Les exemptions accordées par le Directeur*

Le paragraphe 254(1) de la loi habilite le gouverneur en conseil à établir des règlements

> «a) prescrivant toute affaire dont la présente loi exige ou autorise la prescription
>
> . . .
>
> *d*) établissant des règles relatives aux exemptions prévues par cette loi.»

D'après le contexte de la loi, il est clair que le Directeur doit accorder des exemptions pour que reste valide le règlement qui lui en donne le pouvoir dans des circonstances prescrites. Cependant, les paragraphes 50(1), (4), (5) et (6), et le paragraphe 76(2) du Règlement habilitent le directeur à imposer «d'autres conditions raisonnables qu'il estime à propos» comme condition de l'octroi d'exemptions. La loi fait donc implicitement de l'octroi d'une exemption un acte discrétionnaire, puisque les articles pertinents sont libellés de manière à permettre à une société de demander une exemption dans des circonstances prescrites par l'alinéa 254(1)a) du Règlement. Par conséquent, l'alinéa 254(1)d) ne conférerait pas seulement l'autorité de dire dans quelles circonstances on peut faire une demande d'exemption, mais aussi celle d'établir des règles régissant le pouvoir discrétionnaire du Directeur. Mais dès l'instant qu'on invoque cet alinéa pour préciser le pouvoir d'octroi ou de refus du Directeur, on s'attendrait à ce que ce même alinéa réglemente ce pouvoir discrétionnaire et ne l'étende pas jusqu'à permettre au Directeur d'imposer d'autres conditions. Les divers articles du Règlement ont en réalité pour effet de sous-déléguer au Directeur le pouvoir particulier d'établir les règles prescrivant les circonstances dans lesquelles des exemptions peuvent être accordées. Il ne serait pas impossible de déduire cette sous-délégation des dispositions de la Loi (le poste du Directeur, le fait qu'il peut, à discrétion, dire oui ou non), sans avoir à invoquer une preuve fondée sur les mots «relatives aux» du sous-alinéa 254(1)d) de la Loi. On pourrait demander au ministère comment il plaiderait pour que soit accordé au Directeur le pouvoir d'imposer des conditions non précisées, et à la nature desquelles il n'est fait aucune allusion, si ce n'est au paragraphe 50(1). Le Comité s'est toujours méfié d'un tel pouvoir.

3. *Le sous-alinéa 57d)(viii)*—«Toute autre loi du Parlement du Canada».

Il faudrait lire «toute autre loi du Canada», cas sous sa forme actuelle, cette phrase exclut les statuts du

[*Text*]

Parliament of Canada. Whether "law" includes statutory instruments of Canada which are not also "regulations" might be a nice point (c.f. The Supreme Court of Canada's holding that Directives of the Commissioner of Penitentiaries, although specifically authorized to be made by statute, and to be obeyed, are not law because there is no penalty for their breach.)

4. *Schedule 2. Fees, Section 6*

Quaere whether any amount is payable for uncertified copies of fewer than nine documents. Presumably not, as no fee for this service is specified.

SOR/76-22
CANADA CORPORATIONS REGULATIONS
Canada Corporations Act
P.C. 1975-3001

January 14, 1980

Section 36(c) (iv) and (v) imposes very onerous requirements on a dissident not imposed on management. See comment No. 1. on SOR/79-316, Canada Business Corporations Regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, these regulations are very extensive, as you can see. They appear to be particularly well drafted. There were four points that were raised, and the first, which deals with Section 38(c) (v) is making comparable the disclosure as required of a dissident and the disclosure that is required of the management in a proxy battle. There appears to be a more stringent requirement for dissidents than management. The actual requirement of disclosure of criminal offences, other than in respect of traffic violations and other similar offences, appears to be unnecessarily vague. I am not sure that anybody would know just how generously they could interpret that in leaving offences out because traffic violations, to begin with, is a rather vague term. If it is meant to be confined to offences under provincial traffic acts, it should say so, and just what other offences are similar to traffic violations, I am not at all sure.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe, Mr. Chairman, we could ask that they try to be more specific or refer it back to see if they have further comments in view of counsel's comment.

Mr. Eglington: The second point is the question of subdelegation. I think in this instance, given the terms of the act, the department might very well want to make out a substantial argument in support of implied powers to subdelegate, even leaving out any argument about the effect of the words "with respect to". I think the department should be asked whether they can substantiate the subdelegations taking place.

Comment 3, which relates to 57(a) and not paragraph (d) as printed, is an obscurity in the drafting which I think should be

[*Translation*]

Parlement du Canada. Il serait fort intéressant de se demander si le mot «loi» inclut les textes réglementaires du Canada qui ne sont pas également des «règlements». (Voir la jurisprudence de la Cour suprême du Canada dans le cas des Directives du Commissaire aux institutions pénitentiaires; bien que la loi lui confère explicitement l'autorité d'en faire, et d'être obéi, ces directives ne sont pas des loi puisque leur infraction n'est assortie d'aucune peine.)

4. *Annexe II. Droits, article 6*

La fourniture de moins de neuf copies non certifiées d'un document entraîne-t-elle des droits? Probablement pas, puisqu'on ne précise pas le coût de ce service.

DORS/76-22
RÈGLEMENT SUR LES CORPORATIONS CANADIENNES
Loi sur les corporations canadiennes
C.P. 1975-3001

Le 14 janvier 1980

Les sous-alinéas 36*c*) (iv) et (v) imposent à tout dissident une obligation très pénible, dont la direction est exempte: Voir à ce sujet notre commentaire n° 1 sur le DORS/79-316, Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Ces règlements sont très volumineux, comme vous le voyez, monsieur le président. Ils semblent avoir été très bien rédigés. Quatre points ont été soulevés; le premier, concernant le sous-alinéa 38 *c*) (v), stipule que la divulgation exigée d'un dissident devrait l'être également des administrateurs dans une cause par procuration. L'exigence pour les dissidents semble être beaucoup plus sévère que pour les administrateurs. En fait, la divulgation de délits criminels, autre que pour des infractions aux règlements de circulation et infractions analogues, me semble avoir été laissé très vague sans nécessité. Je ne suis pas certain qu'on puisse vraiment savoir l'interpréter, car même les mots: infractions aux règlements de la circulation, me semblent très vagues. Si cela signifie qu'il faut se restreindre aux infractions tombant sous le coup des lois provinciales sur la circulation, il faudrait le mentionner. Je ne suis pas tout à fait sûr non plus de ce que veut dire les infractions analogues à celles des règlements de circulation.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On pourrait leur demander, monsieur le président, d'être plus précis et de nous renvoyer le texte pour que nous puissions obtenir l'avis de notre conseiller.

M. Eglington: Le deuxième paragraphe a trait à la sous-délégation. Étant donné le libellé de la loi, le ministère pourrait, à mon avis, présenter un argument valable à l'appui des pouvoirs implicites à la sous-délégation, même en laissant de côté tout argument concernant la portée des mots «relative aux». Il faudrait demander au ministère de confirmer la sous-délégation en vigueur.

Le commentaire 3 a trait à l'alinéa 57*a*) et non pas à l'alinéa *d*) tel qu'imprimé. Le libellé est un peu obscur, il faudrait le

[*Texte*]

pointed out to the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Comment 4 is really, I think on reflection, irrelevant. If the department does not want to charge for a particular service, I am sure nobody is going to object.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed then that these points should be raised with the minister?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am just wondering, Mr. Chairman, where counsel has indicated that they are not law because there is no penalty for their breach, can we make that categorical statement?

Mr. Eglington: That appears to be the view of the Supreme Court of Canada. Of course, in that particular case, Martineau and Matsqui Institution, Martineau and Butters, there is certainly a penalty if an inmate infringes anything that is contained in the directive, but there is apparently no legal penalty if one of the staff of the penitentiaries breaches the directive. Now there may be the internal disciplinary measures, but the Supreme Court of Canada decided that these were not law. They do happen. Our committee has always maintained that the directives of the penitentiaries are both statutory instruments and regulations within the definition of the Statutory Instruments Act. The Commissioner of Penitentiaries has always denied that, but that is the position the committee has maintained.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What you are really saying is that outside of the institution they are not considered as law because there is no penalty, but inside the institution, because of the regulations they may have, which we consider as statutory instruments and which they do not, they could still have penalties.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Shipbuilding Industry Assistance Regulations, amendment, Appropriation Act No. 3-1970, P.C. 1978-3376. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this regulation raises a very small point. There is an hiatus in the regulations, and I am sure that if any point was ever made about it, the department would ask the applicant to reapply.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Pacific Pilotage Regulations, amendment, SOR/78-839.

March 20, 1979
Mr. Jean Charron,
Assistant Deputy Minister-
Coordination,
Department of Transport,
OTTAWA, Ontario.

Re: Pacific Pilotage Regulations, amendment—SOR/78-839

[*Traduction*]

souligner au ministère de la Consommation et des Corporations.

Le commentaire au paragraphe 4 n'est pas, à mon avis, et après réflexion, très pertinent. Si le ministère ne désire pas imposer de coûts pour ce service, personne ne s'y opposera, je crois.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord pour que ces différents points soient portés à l'attention du ministre?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, le conseiller a mentionné que ce ne sont pas des lois puisqu'il n'y avait pas d'amendes imposées pour les infractions; pouvons-nous faire cette déclaration catégorique?

M. Eglington: La Cour suprême du Canada semble être de cet avis. Il est évident que dans ce cas particulier, Martineau et Matsqui Institution, Martineau et Butters, il y a certainement amende si un détenu enfreint quelque directive que ce soit, mais il ne semble pas y avoir d'amende légale si un des employés du pénitencier contrevient à la directive. Il peut y avoir des mesures disciplinaires internes, mais la Cour suprême du Canada a décidé que cela ne constituait pas une loi. Il y en a parfois. Notre Comité a toujours soutenu que les directives des pénitenciers sont à la fois des instruments statutaires et des règlements dans le cadre de la définition de la Loi sur les règlements statutaires. Le Commissaire des pénitenciers l'a toujours nié, mais le Comité a toujours maintenu cette position.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous voulez dire qu'à l'extérieur de l'institution ces directives ne sont pas considérées comme étant des lois, puisqu'il n'y a pas amende, mais qu'à l'intérieur, à cause des règlements que nous considérons comme étant des règlements statutaires, contrairement à eux, on pourrait quand même imposer des amendes.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document a trait au règlement sur l'aide aux constructions de navires, modifications, Loi portant affectation de crédits No. 3-1970, C.P. 1978-3376. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, ce règlement soulève une toute petite remarque. Il y a lacune dans le règlement. Je suis certain que si elle était soulignée, le ministère demanderait aux candidats de présenter de nouveau une demande.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document a trait au règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, modifications, DORS/78-839.

Le 20 mars 1979
Monsieur Jean Charron
Sous-ministre adjoint-
Coordination
Ministère des Transports
Ottawa, Ontario

Objet: Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique—Modification DORS/78-839

[*Text*]

Dear Mr. Charron:

I have examined this amendment to the Pacific Pilotage Regulations and have two queries about the new section 27.

Why is it necessary to give the committee of examiners a discretion to specify periods of service longer than those fixed by paragraphs 27(1)(a) and (b)? Is this discretion to be exercised generally or on an individual basis? One justification for this discretion could be to allow an apprentice pilot who has completed the minimum number of assignments required during a period longer than the maximum period fixed by the Regulations to qualify for a licence. If this is the case, there must be some criteria according to which the committee will make its decision. If these criteria do exist, could they not be included in the Regulations?

My second point concerns the drafting of the two official versions which puts the emphasis on different matters. One one hand, the French version says, in paragraph (2), that an apprentice pilot in order to qualify for a licence for Area 1 shall have completed not less than fifty assignments in that Area with a licensed pilot during not less than three months. The English version, on the other hand, puts the emphasis on the minimum period to be served during which a minimum number of assignments with a licensed pilot have to be completed. It could very well be that in practice these two approaches amount to the same thing but, nevertheless, I would appreciate your views on this point.

Yours sincerely,

L. Mayrand.

April 17, 1979
Miss L. Mayrand, Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations & Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: Pacific Pilotage Regulations, amendment—SOR/78-839

Dear Miss Mayrand:

Thank you for your letter of March 20, 1979, regarding the above amendment to section 27 of the Pacific Pilotage Regulations.

The Pacific Pilotage Authority's intent in drafting clause 27(1)(b)(ii) was to establish the criteria so that if at the expiration of a twelve month period an apprentice had completed less then eighty assignments the Authority could extend the period until he had completed eighty assignments.

With respect to your second point concerning the drafting of the two official versions in subsection 27(1)(a)(b), no difference in emphasis is intended as both requirements, that is the minimum period of time and the minimum number of assignments, must be met. It is proposed that when these regulations

[*Translation*]

Monsieur,

J'ai examiné cette modification concernant le Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique et j'ai deux questions à poser au sujet du nouvel article 27.

Pourquoi est-il nécessaire d'accorder au comité des examinateurs le pouvoir discrétionnaire de spécifier des périodes de service plus longues que celles qui sont fixées par les alinéas 27(1)a) et *b*)? Ce pouvoir discrétionnaire doit-il être exercé de façon générale ou sur une base individuelle? Il pourrait être justifié pour permettre à un apprenti pilote, qui a accompli le nombre minimal d'affectations exigé pendant une période plus longue que la période maximale fixée par le Règlement, d'avoir droit à un brevet. Dans ce cas, il doit exister certains critères en fonction desquels le comité prendra sa décision. Si ces critères existent, ne serait-il pas possible de les inclure dans le Règlement?

Ma deuxième question porte sur la rédaction des deux versions officielles qui mettent l'accent sur des choses différentes. D'une part, la version française précise au paragraphe (2) qu'un apprenti pilote doit, pour avoir droit à un brevet pour la Zone I, avoir accompli dans cette zone au moins 50 affectation, avec un pilote breveté, durant au moins trois mois. D'un autre côté, la version anglaise insiste sur la période de service minimale pendant laquelle un nombre minimal d'affectations doit être accompli, avec un pilote breveté. Il se pourrait très bien que, dans la pratique, ces deux façons d'aborder le problème soient équivalentes, mais j'aimerais néanmoins connaître votre opinion à ce sujet. Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L. Mayrand

Le 17 avril 1979
Mademoiselle L. Mayrand, Conseillère
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique—Modification DORS/78-839

Mademoiselle,

Je vous remercie de votre lettre du 20 mars 1979 sur la modification susmentionnée, à l'article 27 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique.

En rédigeant le sous-alinéa 27(1)b)ii) l'administration de pilotage du Pacifique voulait arrêter le critère selon lequel si, à l'expiration d'une période de douze mois, un apprenti avait accompli moins de quatre-vingts affectations, l'administration pouvait proroger la période, jusqu'à ce qu'il les ait accomplies.

Quant à votre deuxième question au sujet de la rédaction des deux versions officielles aux alinéas 27(1)a) et *b*), l'intention n'était pas d'insister de façon différente, étant donné que les deux conditions à savoir la période minimale et le nombre minimal d'affectations doivent être respectées. Il est proposé

[*Texte*]

are next amended the English and French versions of section 27(1)(a)(b) be amended to bring them in closer consonance.

I trust this will be satisfactory to the Committee.

Yours very truly,

Jean Charron,
Assistant Deputy Minister, Coordination.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, an explanation was asked for in respect of the discretion given in Section 27 of the regulations. The explanation appears to be satisfactory. It is quite conceivable that a trainee could miss out on 80 assignments within a specified period through no fault of his own, whether due to the weather or strikes, and it seems quite legitimate and proper to allow for an extended period.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussions? Perhaps we could move on to the next item, National Parks Lease and Licence of Occupational Regulations, amendment, National Parks Act, P.C. 1978-3845.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the comments in this instance is nonsense and the matter should be withdrawn.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington sent me a note about that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, there will be no printing of this one then?

Mr. Eglington: No; the alteration is to the benefit of the lessee and not the other way around.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me; I apologize, Mr. Eglington. You warned me about that one.

The next item is the Farm Improvement Loans Regulations amendment, Farm Improvement Loans Act, P.C. 1979-296.

SOR/79-149
FARM IMPROVEMENT LOANS REGULATIONS, amendment
Farm Improvements Loans Act
P.C. 1979-296

SOR/79-149, Farm Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/79-151, Small Business Loans Regulations, amendment

November 23, 1979

Section 6(e) of the Farm Improvement Loans Act gives power to prescribe by regulation

". . .

(iii) the terms of repayment and others terms . . .

and

. . .

(v) the rate of interest payable by a borrower."

[*Traduction*]

que la prochaine fois que ces règlements seront modifiés, les versions anglaise et française des alinéas 27(1)a) et *b*) soient rédigées en vue d'une plus grande harmonie.

Nous espérons que ces précisions suffiront au comité et vous prions d'agréer, Mademoiselle, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint Coordination
Jean Charron

M. Eglington: Monsieur le président, nous avons demandé une explication au sujet du pouvoir discrétionnaire mentionné à l'article 27 du règlement. L'explication semble satisfaisante. Il est tout à fait possible qu'un apprenti ait accompli moins de 80 affectations dans une période de temps donné, sans que ce soit de sa faute, à cause peut-être de la température ou d'une grève. Il me semble tout à fait légitime de prolonger la période.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous des commentaires? Nous pouvons peut-être passer au prochain document, le règlement sur les taux et permis d'occupation de parcs nationaux, modifications, C.P. 1978-3845.

M. Eglington: Monsieur le président, je dirai simplement que c'est ridicule et qu'il faut laisser tomber cette affaire.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington m'a envoyé une note à ce sujet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il n'y a donc rien d'imprimé?

M. Eglington: Non, la modification est à l'avantage du locataire et non pas le contraire.

Le coprésident (M. Beatty): Je m'excuse, monsieur Eglington. Vous m'aviez averti à ce sujet.

Le prochain document a trait au règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, modifications, C.P. 1979-296.

DORS/79-149
RÈGLEMENT SUR LES PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES—Modification
Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles
C.P. 1979-296

DORS/79-149, Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles—Modification

DORS/79-151, Règlement sur les prêts aux petites entreprises Modification.

23 novembre 1979

L'alinéa 6(e) de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles autorise à prescrire par règlement.

«. . .

(iii) les modalités de remboursement et autres conditions . . .»

et

«. . .

(v) le taux d'intérêt payable par un emprunteur.»

[*Text*]

Therefore, the new section 17 as made by SOR/79-149 is clearly *intra vires*.

Section 7(e) of the Small Businesses Loans Act gives power to make regulations prescribing

"(iii) the terms of repayment and other terms . . ."

There is no sub-paragraph (v) giving power to prescribe a rate of interest. Consequently, the new section 15 as made by SOR/79-151 can only be valid if payment of interest at a rate to be prescribed is a term of a loan. Since usury has been a universally acknowledge and accepted part of our mercantile system since the Reformation, one would not expect a loan of the type provided for under the Small Businesses Loans Act to be made other than at interest. A rate of interest would, therefore, seem to be a term of a loan.

Since the two Acts are probably *in pari materia,* all room for argument would be removed if the Small Businesses Loans Act were amended to include a power to prescribe a rate of interest by regulation.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, I think, the appropriate course is probably to send a letter to the Attorney-General recommending that a new paragraph be included in the Small Businesses Loans Act in the next statute or miscellaneous revisions bill.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-299, Vinyl Chloride National Emission Standards Regulations. These are truly exciting titles on top of things!

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is nothing here to be printed, so I assume there is no problem; they have said in their letter of August 30, 1979, that corrective measures are being taken.

Mr. Eglington: The department has undertaken to make sure that the satisfaction of the conditions precedent is recited in future. This is a peculiar condition precedent in that it requires publication 60 days before writing in *The Gazette* that there is no opportunity extended for anyone to make representations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Windsor Harbour Commission General By-laws, amendment, Harbour Commission Act, P.C. 1979-1743.

SOR/79-496
WINDSOR HAROUR COMMISSION GENERAL BY-LAWS, amendment
Harbour Commission Act
P.C. 1979-1743

[*Translation*]

Le nouvel article 17 du DORS/79-149 est donc parfaitment conforme à l'esprit de la loi.

L'alinéa 7(e) de la Loi sur les prêts aux petites entreprises autorise à établir des règlements prescrivant

«(iii) les conditions de remboursement et autres conditions . . .»

Cette loi ne comprend pas de sous-alinéa (v) autorisant à prescrire un taux d'intérêt. Par conséquent, le nouvel article 15 du DORS/79-151 ne peut être valide que si l'une des conditions du prêt concerne le versement d'un intérêt à un taux à prescrire. Étant donné que l'usure est un élément universellement reconnu et accepté de notre système commercial depuis la Réforme, on ne doit pas s'attendre à ce qu'un prêt du genre de ceux que prévoit la Loi sur les prêts aux petites entreprises soit accordé autrement que contre versement d'un intérêt. Le taux d'intérêt semble donc constituer l'une des conditions du prêt.

Étant donné que les deux lois ont des sujets analogues, on supprimerait tout risque de conflit en modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises pour y inclure le pouvoir de prescrire un taux d'intérêt par règlement.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, il faudrait à mon avis envoyer une lettre au Procureur général en lui recommandant que le nouveau paragraphe soit inclus dans le Loi sur les prêts aux petites entreprises, dans le prochain statut on le projet de loi concernant les diverses corrections.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire à ce sujet?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document est le DORS/79-299, le règlement sur les normes nationales de dégagement de chlorure de vinyle. Voilà des titres bien excitants par surcroît!

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il n'y a rien à imprimer et, par conséquent, je ne prévois pas de difficulté. Ils nous disent dans leur lettre du 30 août 1979 que des mesures correctives sont prises.

M. Eglington: Le ministère s'est engagé à respecter les conditions à l'avenir. Voilà une condition assez particulière, dans ce sens qu'elle exige une publication 60 jours avant dans la *Gazette* et qu'il n'y a donc pas de possibilité pour quiconque de présenter des instances.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document concerne le règlement général de la Commission du Port de Windsor et des modifications, Loi sur les commission de port, C.P. 1979-1743.

DORS/79-496
RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION DU PORT DE WINDSOR—Modification
Loi sur les commissions de port
C.P. 1979-1743

[*Texte*]

August 21, 1979

1. This amendment effects changes desired by the Committee in the original Regulations as promised by the Department of Transport—see letter of 5th December, 1978 attached.

2. New Section 24.1 Criterion 1(a)

The Commission clearly has power to make a regulation prohibiting or regulating the construction, etc. of buildings, etc. in the harbour. Given that, it is neither ultra vires nor unusual and unexpected to require the removal of unauthorized structures and, in default of action, to effect removal.

What, however, is perhaps amiss is the form of the prohibitory section, section 24, (attached) which ought to have been noticed when the original Regulations were first before the Committee on 13th February 1975. Perhaps the sum of knowledge has grown since then! The powers of the Commission to regulate given by section 14 of the Act extend to the partial and to the total prohibition of the construction, erection, etc., etc. as expressed in section 24(1) of the Regulations. However, the prohibition, here total or absolute, is coupled with a discretion to permit, which discretion is exercisable ad hoc in individual cases. No rules are expressed, or can be implied from the context, as to when permission will be granted. The Commission has, thus, sub-delegated to itself the power to control sheds, shanties, boathouses and other buildings on an administrative basis. No rules exist, only administrative discretion. This is impermissible: Brant Dairy Co. Ltd. v. Milk Commission of Ontario, 30 D.L.R. (3d) 550; Clark et al v. Attorney General of Canada (1977) 81 D.L.R. (3d) 33.

Sections 24(3) and 25 of the principal Regulations suffer the same defect.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Does our counsel find the explanation satisfactory? That is in Jean Charron's letter of December 5, 1978.

Mr. Eglington: The points that were raised there in that letter, Mr. Chairman, were either acceptable to the committee or have been cured by actions of the commission. What arises now is reconsideration of Section 24 of the regulations to which the committee did not object when section 24 was before them before in 1975. What Section 24 provides is the reservation of a power of subdelegation to the Harbours Commission to act in an administrative fashion where the act seems to call for the making of rules, and the department should be asked to justify this or to explain why it is necessary and whether or not rules could be included in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It was agreed then that they subdelegate it to themselves.

Mr. Eglington: To avoid making rules.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So we ask for clarification.

An hon. member: Agreed.

[*Traduction*]

Le 21 août 1979

1. Le présent règlement a pour effet de modifier le Règlement original conformément aux recommandations du Comité dont le ministère des Transports avait promis de tenir compte—voir lettre du 5 décembre 1978, ci-jointe.

2. Nouveau paragraphe 24.1 Critère 1(a)

La Commission est clairement autorisée à établir un règlement interdisant ou réglementant la construction de bâtiments dans le port etc, etc. Par conséquent, le fait d'exiger l'enlèvement de structures non autorisées ou, à défaut d'exécution, de procéder à leur enlèvement, est conforme au règlement, et n'est ni illégal, ni inusité.

Il y a toutefois une lacune dans le texte de l'article 24 ci-joint, qu'on aurait dû remarquer lorsque le Règlement original a été soumis pour la première fois au Comité, le 13 février 1975. Mais on a acquis de l'expérience depuis! Les pouvoirs de réglementation de la Commission énoncés à l'article 14 de la Loi, comprennent, entre autres, l'interdiction de la construction ou de l'érection partielle ou totale de bâtiments etc, etc. comme il est dû au paragraphe 24(1) du Règlement. Toutefois, cette interdiction totale ou absolue, co-existe avec le pouvoir discrétionnaire d'accorder des permis dans des cas spéciaux et particuliers. Aucune règle n'est mentionnée ou sous-entendue quant aux cas où une telle autorisation peut être accordée. La Commission s'est donc sous-déléguée le pouvoir de contrôler les hangards, les abris, les garages pour embarcations et autres constructions pour des raisons d'administration. Mais il n'existe aucune règle, seulement un pouvoir discrétionnaire administratif, ce qui est inadmissible voir l'affaire Brant Dairy Co. Ltd. contre Milk Commission of Ontario 30 D.L.R. (3e) 550; Clark et al. contre le Procureur général du Canada (1977) 81 D.L.R. (3e) 33.

Le paragraphe 24(3) et l'article 25 du Règlement principal présentent les mêmes lacunes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le conseiller trouve-t-il les explications satisfaisantes? Celles-ci sont contenues dans la lettre du 5 décembre 1978 de Jean Charron.

M. Eglington: Les questions soulevées dans cette lettre, monsieur le président, nous étaient acceptables ou on leur a donné suite grâce à des mesures correctives de la part de la commission. Il s'agit maintenant de reconsidérer l'article 24 du règlement auquel le Comité ne s'opposait pas lorsqu'il l'a étudié avant 1975. Cet article prévoit que le pouvoir de sous-délégation sera réservé aux commissions de port qui agiront sur le plan administratif lorsque la loi exigera l'établissement de règles et que le ministère le justifie ou explique la raison pour laquelle il a été nécessaire de le faire et si les règles doivent être ou non comprises dans le règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Etes-vous d'accord?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il a été convenu qu'alors elles se sous-délèguent cela à elles-mêmes.

M. Eglington: Afin d'éviter l'établissement de règles.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous demandons donc des précisions.

Une voix: D'accord.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Motor Vehicles Exported Drawback Regulations, Customs Act, Excise Tax Act. P.C. 1979-1937.

Mr. Eglington: This is just a typographical error, Mr. Chairman, that has been pointed out.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington, the next one to it is also not marked PRINT. Do you intend to have it raised?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman; it is simply a note that the way the proclamation is drafted is somewhat misleading. But I am sure, since it relates to a purely internal matter of government, nobody will, in fact, be misled.

Senator Lafond: None the less, it should be brought to their attention.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed?

Senator Lafond: This bit of sloppiness will not do.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is the Government Organization Act, 1979.

The next item is the Income Tax Regulations, amendments. The Income Tax Act. Do you have anything there?

November 26, 1979
Bruce A. MacDonald, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Taxation),
OTTAWA.

Re: SOR/79-694, Income Tax Regulations, amendment

Dear Mr. MacDonald:

The abobe amendment which was made on 27th September 1979 is expressed to be effective 1st July 1979. What was the position between 1st July 1979 and 27th September 1979: did employers deduct and remit according to the now revoked provisions or in accordance with the new ones even before they were law? If the latter, and the new provisions were known for so long, why was this regulation made only on 27th September 1979?

You will appreciate that this problem appears to arise every year when the new tax deduction tables appear in regulations some considerable time after the tax year begins.

Yours sincerely,

G.C. Eglington.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain document a trait aux règlements sur les drawbacks applicables aux véhicules automobiles exportés, Loi sur la taxe d'accise, C.P. 1979-1937.

M. Eglington: Ce n'était qu'une erreur typographique qui aura été soulignée.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington, le suivant est marqué "print", avez-vous l'intention d'en parler?

M. Eglington: Non, monsieur le président. Il s'agit simplement d'une note portant que la proclamation telle que rédigée peut prêter à confusion. Puisqu'il s'agit d'une question purement interne du gouvernement, personne en fait ne pourra être trompé.

Le sénateur Lafond: Néanmoins, il faudrait que ce soit porté à leur attention.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Le sénateur Lafond: Ce manque de rigueur est inacceptable.

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit de la loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement.

Le prochain document a trait au règlement sur l'impôt sur le revenu, et modifications y afférentes. Avez-vous des commentaires?

Le 26 novembre 1979
M. Bruce A. MacDonald,
Sous-ministre,
Ministère du Revenu national
-Impôt
OTTAWA

Objet: DORs/79-694, Règlement de l'impôt sur le revenu-Modification

Monsieur,

La modification ci-dessus, faite le 27 septembre 1979, est réputée être entrée en vigueur le 1er juillet 1979. Quelles étaient les dispositions applicables entre le 1er juillet 1979 et le 27 septembre 1979: Les employeurs devaient-ils effectuer leurs déductions et leurs retenues conformément aux dispositions maintenant abrogées ou conformément aux nouvelles dispositions, avant même qu'elles n'aient reçu force de loi? Si cette dernière solution l'emporte, et que les nouvelles dispositions étaient connues depuis si longtemps, pourquoi cette modification n'a-t-elle été faite que le 27 septembre 1979?

Vous n'ignorez pas que ce problème se pose chaque année, lorsque les nouveaux tableaux de déductions de l'impôt apparaissent dans les règlements assez longtemps après le début de l'année fiscale.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération.

G.C. Eglington.

[*Texte*]

December 10, 1979
Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of
The Senate & of The House
of Commons on Regulations & Other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter dated November 26, in which you requested certain information concerning the September 27 amendment to Part I of the Income Tax Regulations.

Employers in the provinces of Alberta and British Columbia commenced July 1 deducting and remitting amounts in accordance with the tables included in the September 27 amendment to Part I. These tables had been mailed to the employers in mid-June. The purpose in doing this was to enable the employers to make the deductions at source appropriate to the tax rates which are in effect, in this specific case, from July 1. The alternative would be deductions not appropriate to these rates which would result in one large adjustment at the time each individual employee filed his return. By making the tables effective concurrent with the provincial tax rate changes the effect of each change is spread out over a number of months, resulting in a lesser economic impact on the individual.

As you have pointed out the problem occurs each year and in those circumstances where there are adjustments effective July 1, twice a year. The process of amendment to the tables commences April 15 or October 15 for amendments effective July 1 and January 1 respectively. My officials must have notice of any change, whether federal or provincial, by this time. It takes approximately one month to develop the necessary formulae, make appropriate systems changes and produce a printout of the revised table. Once I have approved the resulting revised tables they are distributed to a number of commerical printing firms across Canada for production. Another month is utilized before the tables are returned ready for distribution to the employers. Concurrently with the production of the publicly distributed documents my staff are preparing the identical data in a format which is acceptable for publication in the Canada Gazette. The Gazette copy is usually complete at about the same time as the public copies are being distributed to employers. Only at this stage can my officials send the schedule of amendments to the Department of Justice for their examination since the tables form an integral part of the amendment. It normally takes a minimum of six weeks from the time that amendments are sent to Justice for examination until they are passed by the Privy Council. The result is of course that the regulation giving effect to a change to the tables is always passed into law some time after the tables have commenced being used. And in the specific case that you raise a further delay was caused by the decision

[*Traduction*]

Le 10 décembre 1979
Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte
permanent des
Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 26 novembre dernier, dans laquelle vous demandiez des renseignements concernant la modification apportée le 27 septembre à la première partie du Règlement de l'impôt sur le revenu.

Les employeurs de l'Alberta et de Colombie-Britannique ont commencé le 1er juillet à effectuer des déductions et des retenues conformément aux tableaux inclus dans la modification du 27 septembre à la partie I. Ces tableaux ont été adressés par la poste aux employeurs, au milieu du mois de juin. On voulait ainsi permettre aux employeurs d'effectuer des déductions à la source en fonction des taux d'imposition qui, en l'occurrence, sont en vigueur depuis le 1er juillet. A défaut, les déductions n'auraient pas été conformes à ces taux, ce qui aurait nécessité d'importants rajustements lors du traitement des déclarations individuelles des employés. En mettant les tableaux en vigueur en même temps que les changements de taux de l'impôt provincial, les effets de chaque changement sont répartis sur un certain nombre de mois, ce qui diminue leur impact économique sur le contribuable.

Comme vous l'avez indiqué, le problème se pose chaque année, voire deux fois par an, dans les cas où certains ajustements entrent en vigueur le 1er juillet. Le processus de modification des tableaux débute le 15 avril pour les modifications qui entrent en vigueur le 1er juillet, ou le 15 octobre, pour celles qui entrent en vigueur le 1er janvier. Mes fonctionnaires doivent être informés avant ces dates de tout changement, qu'il soit d'origine fédérale ou provinciale. Il faut environ 1 mois pour mettre au point les formules nécessaires, modifier les systèmes en conséquence et composer une épreuve des tableaux révisés. Une fois que je les ai approuvés, ils sont distribués à un certain nombre d'imprimeries privées de diverses provinces du Canada, qui les tirent en séries. Il se passe encore un mois avant que ces tableaux ne puissent être distribués aux employeurs. Parallèllement à la préparation de ces documents distribués au public, mes fonctionnaires rassemblent les mêmes données selon les exigences de présentation de la Gazette du Canada. L'exemplaire de la Gazette est généralement prêt, au moment où les tableaux sont distribués aux employeurs. Mes services peuvent dès lors soumettre le programme des modifications à l'examen du ministère de la Justice, étant donné que les tableaux font partie intégrante de la modification. Il s'écoule généralement un délai d'au moins 6 semaines entre le moment où les modifications sont soumises au ministère de la Justice et celui où elles sont adoptées par le Conseil privé. C'est pourquoi le règlement mettant en vigueur la modification des tableaux est toujours adopté quelque temps après le début

[*Text*]

in late July, after the amendments were in the hands of the Department of Justice, to process the amendment after the bringing into force of the Consolidated Regulations of Canada, 1978.

My officials are seeking means to overcome the problem, which is primarily logistical in nature. However, to date no satisfactory solution has been found. In the meantime, I will continue with the present process since it is the one which offers the most practical solution to employer, employee and departmental officials.

Yours sincerely,

Bruce A. MacDonald

January 3, 1980
The Honourable Walter D. Baker,
Minister of National Revenue,
Ottawa, Ontario

Re: Income Tax Regulations and amendments thereto being made effective at dates before amending Orders in Council passed and registered: Section 221(2) of the Income Tax Act

Dear Mr. Baker:

The two last Committees have considered the retroactive effect given to Income Tax Regulations and amendments on three occasions, 4th May 1978, 1st February 1978 and 13th December 1979. On the last occasion I was instructed to write to you, with a copy to your colleague the Minister of Finance, to point out that the Committee is not satisfied with the responses it has received from your Department and that the Committee is strongly of the view that section 221(2) of the Income Tax Act should be amended to express clear rules governing the granting of retroactive effect to Income Tax Regulations and amendments. At present your Department claims that any regulations made under the Act can be made to range unrestrictedly over the past to any date, however remote. This the Committee considers to be wholly unacceptable.

In order to refresh your memory, I am enclosing copies of the Committee's correspondence file, together with a letter from your Deputy Minister of 10th December 1979 on another aspect of the problem, the deduction by employers of income tax instalments in accordance with circulars setting out regulations to be made. The late Committee noted at its last meeting Mr. MacDonald's final paragraph and instructed me to say that the search for a solution should be continue.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[*Translation*]

de l'utilisation de ce dernier. Dans le cas particulier que vous avez évoqué, il s'est produit un retard supplémentaire imputable à la décision, prise fin juillet, après l'envoi des modifications au ministère de la Justice, d'étudier ces dernières après l'entrée en vigueur, la Codification des règlements du Canada de 1978.

Mes services cherchent à résoudre le problème, qui est avant tout de nature logistique. Cependant, aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée. En attendant, je continuerai à procéder de cette façon, qui constitue la solution la plus pratique pour l'employeur, pour l'employé et pour les fonctionnaires de mon ministère.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Bruce. A. MacDonald.

Le 3 janvier 1980
L'honorable Walter D. Baker
Ministre du Revenu national
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlements de l'impôt sur le revenu et modifications y afférentes prenant effet avant l'adoption et l'enregistrement des décrets en conseil modificateurs; Paragraphes 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Monsieur le ministre,

Les deux comités précédents ont examiné à trois reprises, l'effet rétroactif donné aux règlements de l'impôt sur le revenu et à ses modifications, soit le 4 mai 1978, le 1er février 1979 et le 13 décembre 1979. A cette dernière occasion, on m'a demandé de vous écrire, en faisant parvenir copie de ma lettre à votre collègue le ministre des Finances, pour vous informer que le Comité n'est pas satisfait des réponses de votre Ministère et qu'il est fermement d'avis que le parargraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu doit être modifié de façon à contenir des règles précises sur la rétroactivité des règlements de l'impôt sur le revenu et de ses modifications. A l'heure actuelle, votre Ministère prétend que tout règlement édicté en vertu de la Loi peut avoir une rétroactivité illimitée dans le passé, aussi lointain soit-il. Le Comité juge cette politique tout à fait inacceptable.

A titre d'information, je vous fais parvenir des copies du dossier de correspondance du Comité, ainsi qu'une lettre qui a été envoyée par votre sous-ministre le 10 décembre 1979 et qui portait sur un autre aspect du problème, la déduction par les employeurs des cotisations d'impôt sur le revenu conformément aux circulaires annonçant les règlements devant être édictés. Le Comité précédent s'est penché lors de sa dernière réunion sur le paragraphe final de la lettre de M. MacDonald et m'a prié de vous dire, qu'il convient de poursuivre la recherche d'une solution.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mon dévouement le plus sincère.

Le conseiller juridique
G. C. Eglington

[*Texte*]

Enclosures
cc: The Honourable John C. Crosbie

January 28, 1980
Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Income Tax Regulations and amendments thereto being made effective at dates before amending Orders in Council passed and registered: Section 221(2) of the Income Tax Act

Dear Mr. Eglington:

I am responding to your letter dater January 3 in which you expressed the concerns of the Committee on the above subject. I am pleased that you sent a copy of the letter to my colleague, the Minister of Finance, since any amendment to the Income Tax Act would have to emanate from his Department.

I have consulted with my officials concerning the statement that you made in your first paragraph that they claim that any regulation made under the Act can be made to range unrestrictedly over the past to any date, however remote. I assure you that they and I find such a policy as unacceptable as the Committee does. The course of their actions over the years bears this out, and such actions, as you know, have the support of Mr. H. A. McIntosh, Q.C. of the Department of Justice. His opinions have been referred to in the correspondence attached to your letter.

In your closing paragraph you passed along the desire of the Committee that the search continue for a satisfactory solution to the problem of tax deduction tables being utilized by employers before they are authorized by regulation. My officials are continuing this search but have not as yet uncovered a suitable answer.

Sincerely,

Walter Baker

NOTE

The important thing is not whether a policy of making Income Tax Regulations retroactive to any point in past is unacceptable, but whether unrestricted retroactivity is possible. On the interpretation of section 221(2) adopted by the Department and by Mr. McIntosh it is.

G.C.E.

• 1655

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is a matter that has been going on for some time. There are two separate matters

[*Traduction*]

Pièces jointes
cc.: l'honorable John C. Crosbie

Le 28 janvier 1980
Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlements de l'impôt sur le revenu et modifications y afférentes prenant effet avant l'adoption et l'enregistrement des décrets en conseil modificateurs: Paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 3 janvier dans laquelle vous exprimiez les préoccupations du Comité au sujet de la question susmentionnée. Je suis heureux d'apprendre que vous avez fait parvenir copie de votre lettre à mon collègue le ministre des Finances, étant donné que toute modification de la Loi de l'impôt sur le revenu doit émaner de son ministère.

J'ai consulté mes hauts fonctionaires au sujet du premier paragraphe de votre lettre, dans lequel vous affirmiez qu'ils prétendaient que tout règlement édicté en vertu de la Loi pouvait avoir un rétroactivité illimitée dans le passé, aussi lointain soit-il. Je vous assure que nous trouvons, tout comme le Comité, qu'une telle politique est inacceptable. Leur ligne de conduite au cours des dernières années en témoigne et elle a reçu l'appui de M. H. A. McIntosh, c.r. du ministère de la Justice. Les opinions qu'il a émises ont été citées dans la correspondance à votre lettre.

Dans votre dernier paragraphe, vous nous disiez que le Comité souhaite qu'on ne cesse de rechercher une solution satisfaisante au problème des tables de déduction d'impôt utilisées par les employeurs avant qu'elles ne soient autorisées par un règlement. Mes hauts fonctionnaires poursuivent dans cette voie mais n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisante.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Walter Baker

NOTA:

Il ne s'agit pas de se demander si la rétroactivité illimitée des règlements de l'impôt sur le revenu est acceptable, mais plutôt si elle est possible. D'après l'interprétation donnée au paragraphe 221(2) par le Ministère et par M. McIntosh, elle l'est.

G.C.E.

M. Eglington: Monsieur le président, cette question dure depuis quelque temps déjà et elle porte sur deux aspects

[*Text*]

intertwined. One is the late publication of the deduction tables for Canada Pension Plan and income tax deductions, which always appear some months after they are in fact applied, and there is a letter on the file in the bundle there which explains why this takes place. And I should note that in respect of the current year the regulations did appear earlier than they had in other years. So the department has obviously attempted to tighten up the administrative procedure, although it is clear that a solution to this problem has not yet been found.

The other problem concerns the making of retroactive income tax regulations, and there is a legal opinion, which was given by Mr. McIntosh some time ago, which supports the position of the department, that they can make regulations which date back before they were made. And the issue is, since the department uses this considerably—almost every income tax regulation is retroactive, to some extent, and sometimes they are retroactive back for several years—the department's position is that they can do it to whatever extent is necessary to accomplish the income tax policy that is announced in budgets or other policy statements, and the question is whether or not the committee, first of all, accepts the opinion that the present section allows for this sort of retroactivity, which the committee did not do before, and thought that the section should be redrafted to make a specific provision for retroactive income tax regulations beyond the date of their making and, secondly, even if the committee does accept the opinion of the Department of Justice, whether or not it considers that some restrictions should be placed on the power to make retroactive income tax regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe Mr. Baker, since the correspondence went to him as Minister of National Revenue and he responded, would like to explain it further.

Mr. Kempling: That was a low blow.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is a letter of January 3, 1980, from Eglington to you, Mr. Baker, and then . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And our reply was made.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is right, in January.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There appears to have been a footnote placed upon it by Mr. Eglington commenting on the quality of the response.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The difficulty I find—while we are waiting for Mr. Baker's response—is that the Department of Finance appears to support this procedure by the Department of National Revenue.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Why would it not?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is right; why would it not? So they do not seem to worry about it at all.

[*Translation*]

distincts. L'un concerne la publication des taux de déduction relatifs au Régime des pensions du Canada et les déductions de l'impôt, qui paraissent toujours quelques mois après leur application. Il y a d'ailleurs une lettre dans la liasse de documents ici qui explique pourquoi cela se produit. Je note que quant à cette année, les règlements ont paru plut tôt que les années précédentes. Il est donc clair que le ministère s'efforce d'accélérer la procédure administrative, bien qu'on n'ait pas encore trouvé des solutions au problème.

L'autre aspect porte sur l'application rétroactive des règlements relatifs à l'impôt sur le revenu. A cet égard, il y a quelque temps, M. McIntosh a donné un avis d'expert juridique qui appuie la position adoptée par le ministère, c'est-à-dire que ce dernier peut adopter des règlements portant sur une période antérieure à la date de leur adoption. Ce qui est en cause ici, puisque le ministère recourt souvent à de telles mesures—quasiment chaque règlement relatif à l'impôt sur le revenu est dans une certaine mesure rétroactif, et parfois de plusieurs années—c'est la position du ministère voulant qu'il puisse prendre de telles mesures pour autant qu'il l'estime nécessaire pour mettre en œuvre les politiques relatives à l'impôt sur le revenu qu'on adopte dans les budgets, ou à d'autres occasions. La question qu'il faut se poser, c'est, premièrement, si le comité est d'avis que l'article dont nous sommes saisis permet ce genre de mesure rétroactive car il n'a pas tranché en ce sens auparavant, et s'il estime qu'il faut reformuler cette disposition, afin qu'elle prévoie des règlements relatifs à l'impôt sur le revenu dont la mise en vigueur puisse être rétroactive. Deuxièmement, même si notre comité se range à l'avis du ministère de la Justice, il faut également se demander s'il ne convient pas de restreindre quelque peu le pouvoir d'adopter des règlements rétroactifs eu égard à l'impôt des particuliers.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étant donné que la correspondance était adressée à M. Baker en tant que ministre du Revenu national, et qu'il y a répondu, ce dernier voudra peut-être nous donner quelques explications supplémentaires.

M. Kempling: Çà c'était un coup bas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Eh bien, il y a une lettre de M. Eglington, datée du 3 janvier 1980 et qui vous est adressée, monsieur Baker, et puis . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Et nous y avons répondu.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est juste, en janvier.

Le coprésident (M. Beatty): M. Eglington semble y avoir ajouté une note au sujet de la qualité de la réponse apportée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En attendant la réponse de M. Baker, ce qui me parait difficile ici, c'est que le ministère des Finances semble appuyer la procédure suivie par le ministère du Revenu National.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et pourquoi ne le ferait-il pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En effet, pourquoi ne le ferait-il pas? Çà ne semble pas du tout les inquiéter.

[*Texte*]

Mr. Eglington: You see, it is very interesting, Mr. Robinson, because the act says that whereas any other regulation comes into effect when it is registered the income tax regulations can not have effect until they are published. But then it goes on to make an exception, that they can make them to apply to a period before they are published, but it does not say that that period can run back before they are in fact made.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the Department of National Revenue is the only department I know that can flaunt the law every day and get away with it.

Mr. Kempling: That is right. It invades every field of course this way. A parallel would be a customs import form, customs importation, where they stamp the entry "subject to revision". That is a safeguard that they use, which means that with no time limit forever they can go back and revise that entry. At the same time a business is declaring profits and paying tax on certain costs that have been established. The only way I have ever found to protect my business and others—that is why I have advised people to do this—is that every damn thing you get you get a ruling on it, and they cannot go beyond the date of the ruling. At least they have not, as far as I know, gone beyond the date of a written ruling. But can you imagine the amount of correspondence that causes to the Department of National Revenue?

An hon. Member: Enormous.

Mr. Kempling: This is my view as well, and we should see that it is redrafted.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You know, I can recall this, but I cannot reveal confidences within the department. But I would have no objection at all if the committee decided to take a look at this to see what they could do and have that changed. I think the point made by Mr. Eglington as a footnote to the letter is quite a reasonable one and I think we should perhaps take a look at it. I do not accept the blanket and sweeping statements by Mr. Robinson of Etobicoke-Lakeshore with respect to the department.

• 1700

Mr. Kempling: I do.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would have no objection at all if you wanted to take a look at it. I am glad that has been raised.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It would be appropriate then for the joint chairmen to write to the minister.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Certainly.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think what Mr. Baker is saying makes a lot of sense. We cannot just leave this thing sitting the way it is, knowing that it just does not seem to be reasonable or right and proper. I think it has to be further addressed.

[*Traduction*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, c'est bien intéressant car la loi précise qu'alors que tout autre règlement entre en vigueur au moment où il est officiellement inscrit, les règlements portant sur l'impôt sur le revenu ne peuvent pas entrer en vigueur, eux, avant d'être publiés. La loi poursuit toutefois en faisant une exception d'après laquelle ces règlements peuvent porter sur une période antérieure à la date de la publication, tout en ne précisant pas que la période peut se situer avant la décision de les adopter.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Eh bien, le ministère du Revenu national est bien le seul ministère dont je sache qu'il peut défier la loi tous les jours et s'en sauver.

M. Kempling: C'est juste. C'est ainsi qu'il envahit tous les domaines. On trouve une situation parallèle dans le domaine des formules employées pour l'importation, aux douanes, où l'on estampille le produit de la mention «sujet à révision». Il s'agit d'une mesure de protection signifiant qu'il est possible que le tarif soit modifié avec effet rétroactif. Or, au même moment, une entreprise déclare des bénéfices et paye certains impôts correspondant à des coûts établis. Dans un tel cas, la seule façon que j'ai trouvée pour protéger mon entreprise et celles des autres, c'est de tenir compte du fait que pour tout ce que l'on reçoit, il y a un règlement correspondant mais qui est assujetti à une date d'échéance. A ma connaissance, en tout cas, les services d'impôts n'ont jamais outrepassé les dates d'échéance d'un règlement écrit. On peut toutefois imaginer toute la correspondance que cela entraîne pour le ministère du Revenu.

Une voix: C'est énorme.

M. Kempling: Je suis du même avis et nous devrions donc modifier le libellé de cet article.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous savez, je suis au courant, mais il ne m'est pas possible de révéler ce qui se passe de confidentiel au sein du ministère. Je n'ai toutefois aucune objection à ce que le comité décide d'examiner la question, afin de voir s'il ne faut pas remanier ce texte. Je crois que la note de M. Eglington au bas de la lettre est fort à propos, et il conviendrait peut-être d'y jeter un coup d'œil. Quant aux généralisations et aux déclarations sans nuances de M. Robinson d'Etobicoke-Lakeshore au sujet du ministère, elles ne sont pas acceptables quant à moi.

M. Kempling: Pour ma part, elles le sont.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vous remercie.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne m'oppose pas du tout à ce que vous examiniez cela. Je suis heureux qu'on ait soulevé cette question.

Le coprésident (M. Beatty): Il convient donc que le coprésident envoie une lettre au ministre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Assurément.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La remarque de M. Baker me paraît très juste: nous ne pouvons pas laisser la chose telle qu'elle est, étant donné que nous savons qu'elle ne nous semble ni raisonnable ni juste ni encore convenable. J'estime qu'il faut étudier davantage la question.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If that is agreed, maybe we can move on to the next item while the building is still standing.

An hon. Member: Before the lights go out.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-286, Canada Pension Plan regulations amendment.

January 8, 1980
The Honourable Walter Baker,
Minister of National Revenue,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/79-286, Canada Pension Plan Regulations, amendment

Dear Mr. Baker:

The Committee considered the above amendment on 13th ultimo when it was realized that precisely the same point as to retroactivity beyond the day of making the regulation arose as under section 221(2) of the Income Tax Act, on which I wrote to you on 3rd instant. Section 41(3) of the Canada Pension Plan, the authority for the retroactivity of the above amendment, is in the same terms as section 221(2) of the Income Tax Act. I shall be glad if you will kindly cause section 41(3) to be examined along with that latter section.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

January 28, 1980
Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-286, Canada Pension Plan Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

The problem raised in your letter dated January 8 is virtually the same as that to which my Deputy Minister responded in his letter of December 10. As stated in that letter and in my response to your request of January 3, my officials are continuing to seek a satisfactory solution to the problem related to tax deduction tables.

Since the logistics for preparation and promulgation of the deduction tables for Canada Pension Plan purposes are so similar to those for tax deduction tables, the problem you raise should be able to be resolved once the answer is found for the

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Si nous sommes d'accord là-dessus, nous pouvons peut-être passer à l'article suivant pendant que nous avons encore un toit.

Une voix: Avant que les lumières ne s'éteignent.

Le coprésident (M. Beatty): Le document suivant est le DORS/79-286, la Modification relative aux règlements sur le Régime des pensions du Canada.

Le 8 janvier 1980
L'honorable Walter Baker
Ministre du Revenu national
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/79-286, Règlement sur le Régime de pensions du Canada - Modification

Monsieur le ministre,

Le Comité a étudié la modification susmentionnée le 13 décembre dernier et remarqué une fois de plus que le Règlement avait été publié après l'entrée en vigueur de la rétroactivité tout comme pour le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu, au sujet duquel je vous ai adressé une lettre le 3 janvier dernier. Le paragraphe 41(3) du Règime de pensions du Canada, disposition portant rétroactivité de la modification susmentionnée, est libellé dans les mêmes termes que le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je vous demanderais donc de bien vouloir examiner le paragraphe 41(3) ainsi celui que je viens de citer.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 28 janvier 1980
Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-286, Règlement sur le Régime de pensions du Canada - Modification

Monsieur,

Le problème que vous soulevez dans votre lettre du 8 janvier dernier est à peu près le même que celui auquel mon sous-ministre a répondu dans sa lettre du 10 décembre. Comme il était indiqué dans cette lettre et dans ma réponse à votre demande du 3 janvier, mes collaborateurs continuent de chercher une solution satisfaisante au problème que pose le barème de dégrèvement fiscal.

Étant donné que la préparation et la promulgation du barème de déductions pour le Régime de pensions du Canada ressemblent beaucoup à ce qu'on fait pour le barème de l'impôt, le problème que vous soulevez devrait être résolu dès

[*Texte*]

tax tables problem. However, I should point out that, if the solution is only available through amendment to the legislation, such amendment to the Canada Pension Plan would have to emanate from the Department of National Health and Welfare.

Sincerely,

Walter Baker

Mr. Eglington: That is covered in the same one.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item then is the Petroleum Import Cost Compensation regulations, Sections 10 and 11, SOR/79-53.

PETROLEUM IMPORT COST COMPENSATION REGULATIONS—Sections 10 and 11 (attached)
Precis of material prior to Mr. Cohen's letter of 18th April 1980 (attached)

1. The Committee objected to sections 10(a)(ii) and 10(b)(ii) of the Petroleum Import Cost Regulations but no amendments to those provisions have appeared. Section 10(a)(ii) is disturbing since it constitutes as a condition of payment of compensation that the importer shall allow a designated officer to enter his premises to examine, take copies of or extracts from any records, book, paper or other document that *in the opinion of that officer* relates to the payment of import compensation to the importer. The use of the subjective test in this instance widens enormously the search power. The Committee's view was that "in the opinion of" should be replaced by a phrase expressing the requirement of having reasonable grounds to believe. The Committee was also of the view that section 10(a)(ii) is not supported by sections 77(a) and (n) of the Petroleum Administration Act (attached). As to section 10(b)(ii), the Committee wished it to be qualified by the phrase "to the best of his information, knowledge and belief".

2. The Committee originally objected to section 11 of these Regulations, which provided for special compensation in cases of hardship, on the grounds that it was *ultra vires*. Subsequently section 72.1 was added to the Petroleum Administration Act by S.C. 1977-78 C. 24, section 3, to provide authority for special compensation payments. The Committee then insisted that a new section 11 of the Regulations be made since the old, being a nullity, could draw no life from section 72.1 of the Act which was not drawn so as to validate section 11 of the Regulations retroactively.

The question then arose as to whether the new section 11 made by SOR/79-53 (identical to the old) was *intra vires* the enabling power cited, section 72.1 of the Petroleum Administration Act, which reads:

"72.1 Where, on application for import compensation made to the Board by an eligible importer, it appears to the Board that the strict application of this Part or the regula-

[*Traduction*]

que la réponse à celui que pose le barème de l'impôt sera trouvée. Permettez-moi de vous faire remarquer, cependant, que, si la solution consiste à modifier la loi, la modification au Règime de pensions du Canada ne pourra être apportée que par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Walter Baker

M. Eglington: Cela est englobé par le même article de l'ordre du jour.

Le coprésident (M. Beatty): L'article suivant porte donc sur le règlement relatif à l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, articles 10 et 11, DORS/79-53.

RÈGLEMENT SUR L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE DU COÛT D'IMPORTATION DU PÉTROLE—Articles 10 et 11 (ci-joints)
Résumé du dossier compilé avant réception de la lettre de M. Cohen, en date du 18 avril 1980 (ci-jointe)

1. Le Comité s'est opposé aux alinéas 10*a*)(ii) et 10*b*)(ii) du Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, mais il n'y a pas eu de modification à ces dispositions. L'alinéa 10*a*)(ii) est inquiétant, car il établit comme condition de paiement d'une indemnité que l'importateur doit autoriser un agent désigné à pénétrer dans ses locaux, à procéder à un examen et à prendre des copies ou des extraits de dossiers, livres, ou autres documents *si l'agent estime* qu'ils ont trait au paiement d'une indemnité d'importation à l'importateur. L'utilisation du critère subjectif dans ce cas élargit énormément le pouvoir de perquisition. Selon le Comité, le mot «estime» devrait être remplacé par une expression faisant ressortir la nécessité pour l'agent de se fonder sur des motifs raisonnables. Le Comité était également d'avis que la justification de l'alinéa 10*a*)(ii) ne se retrouvait pas aux paragraphes 77*a*) et *n*) de la Loi sur l'administration du pétrole (ci-joints). Quant à l'alinéa 10*b*)(ii), le Comité aurait aimé qu'il comporte l'expression «à sa connaissance et selon les renseignements qu'il a obtenus».

2. A l'origine, le Comité s'est opposé à l'article 11 du règlement, qui prévoyait une indemnité spéciale en cas de préjudice pécuniaire, parce qu'il était *ultra vires*. Par la suite, l'article 72.1 a été ajouté à la Loi sur l'administration du pétrole par l'article 3 de la Loi qui la modifie (S.C. 1977-78, C. 24) en vue de permettre le versement d'une indemnité spéciale. Le Comité a alors demandé qu'on refasse l'article 11 du règlement étant donné que l'ancien était nul et ne pouvait tirer aucune substance de l'article 72.1 de la Loi qui n'etait pas rédigé de façon à le rendre valide rétroactivement.

Il s'agissait alors de savoir si le nouvel article 11 (identique à l'ancien) était dans les limites du pouvoir habilitant, soit l'article 72.1 de la Loi sur l'administration du pétrole, qui stipule que:

«72.1 L'Office peut, avec l'approbation du Ministre et sous réserve des règlements, autoriser le versement d'une indemnité spéciale à un importateur admissible qui demande

[*Text*]

tions thereunder will, in all the circumstances of the case, result in an undue financial hardship to the importer, *the Board* may, with the approval of the Minister and *subject to the regulations*, authorize special compensation to be paid to that importer toward the relief of all or part of that hardship, *subject to any terms or conditions that the Board or the Minister may impose*."

Clearly, section 11 is not a term or condition imposed by either the Board or the Minister, each of whom is, of course, by the closing words of section 72.1 given a power to lay down requirements governing special compensation payments in individual cases, which will not in the Crown's eyes constitute a statutory instrument, there being no magic formula present. Section 11 of the Regulations, therefore, falls under the authority of the words "subject to the regulations" in section 72.1 and section 77(j) (attached). Section 11(a) really does no more than restate part of the condition precedent set out in section 72.1 of the Act. Section 11(b) is valid if taking into account any recommendations made by the Minister in respect of a payment to an individual importer is a rule respecting a matter or matters that should be taken into account in determining whether any special compensation may be paid in connection with any imported petroleum. It would seem to be so. That does not, however, preclude the Committee drawing the conclusion, if it wishes to, that section 11(b) is an unusual and unexpected use of section 77(j) of the Act in that it allows the Minister to bring his full influence to bear in individual cases, opening the way to favouritism or worse. (The Board is the Energy Supplies Allocation Board, now renamed the Petroleum Compensation Board, the members of which hold office during pleasure.)

The Committee first asked in March 1976 for information as to whether and in what number of cases the Minister had made recommendations and the Board's disposition of those cases. Mr. Cohen's letter of 18th April 1980 affords the first information the Committee has had in this regard.

April 18 1980
Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee of the Senate
& of the House of Commons
on Regulations & Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0E4

Re: Petroleum Import Cost Compensation Regulations

Dear Mr. Eglington:

The Minister has asked me to reply to your letters of December 28, 1979, and March 12, 1980, with respect to the afore-mentioned subject.

Officials of my department have reviewed the comments you have made on behalf of the Committee and have informed me that with respect to Section 10 you have re-stated the position of the Committee which you communicated to this department

[*Translation*]

une indemnité d'importation et qui, de l'avis de l'Office, se voit imposer une charge financière excessive par suite de l'application stricte de la présente Partie et de ses règlements d'application; cette indemnité peut lui être versée en dédommagement total ou partiel et est *assujettie aux conditions que l'Office ou le Ministre peuvent imposer*».

Il est manifeste que l'article 11 ne constitue pas une condition imposée par l'Office ou le Ministre, qui sont évidemment tous les deux, en vertu des derniers mots de l'article 72.1, autorisés à établir les conditions régissant le paiement d'une indemnité spéciale pour des cas particuliers, ce qui, aux yeux de la Couronne, ne constituera pas un texte réglementaire, puisqu'il n'existe pas de formule d'application générale. En conséquence, l'article 11 du règlement tombe sous le régime des mots «sous réserve des règlements» des articles 72.1 et 77*j*) (ci-joints). En fait, le paragraphe 11*a*) ne fait qu'énoncer de nouveau une partie de la condition suspensive énoncée au paragraphe 72.1 de la Loi. Le paragraphe 11*b*) est valide s'il est de règle, pour déterminer les indemnités d'importation, de tenir compte de toutes les recommandations formulées par le Ministre au sujet d'un paiement à un importateur donné. Il semblerait que ce soit le cas. Toutefois, cela n'empêche pas le Comité de conclure, s'il le désire, que le paragraphe 11*b*) constitue une utilisation inhabituelle et inattendue du paragraphe 77*j*) de la Loi, du fait qu'il permet au Ministre d'utiliser toute son influence dans chaque cas, ce qui ouvre la porte au favoritisme ou pis encore. L'office dont il est question ici est l'Office de répartition des approvisionnements en énergie, rebaptisé Office des indemnisation pétrolières, dont les membres ont été nommés à titre amovible.

En mars 1976, le Comité a pour la première fois demandé à combien de reprises le ministre avait soumis des recommandations et quelle décision avait rendue l'Office. Dans sa lettre du 18 avril 1980, M. Cohen fournit au Comité les premiers renseignements à cet égard.

Le 18 avril 1980
Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires du
Sénat et de la Chambre des communes
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4

Objet: Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole

Monsieur,

Le ministre m'a demandé de répondre à vos lettres du 28 décembre 1979 et du 12 mars 1980 qui concernaient le règlement susmentionné.

Des fonctionnaires de mon ministère ont étudié les commentaires que vous avez soumis au nom du Comité et m'ont appris qu'à propos de l'article 10, vous aviez réaffirmé la position du Comité que vous nous aviez communiquée il y a plusieurs

[*Texte*]

several years ago, and to which Mr. G. M. MacNab, Deputy Minister, replied on March 28, 1978. Your response of May 29, 1978, suggests you were not entirely in accord in the explanations given, however we considered the matter at the time the Regulations were revised for the purpose of re-enacting Section 11, and it was decided to allow Section 10 to remain as it was. I am sorry this does not accord wholly with the Committee's views but we are satisfied that the degree of flexibility required for the efficient administration of these Regulations argues that these provisions should remain as they are.

With respect to Section 11 of the Regulations, I have been advised that it is authorized by Section 72.1 and 77(*j*) of the *Petroleum Administration Act*. Since the enactment of Section 72.1 of the *Petroleum Administration Act*, the provision has been used in such cases as the following:

1. The Regulations provide for the compensation of petroleum that has been imported by pipeline, ship or barge. Imports by truck were originally excluded for administrative convenience. In summer of 1979, asphalt supply in Quebec and Ontario became short. Section 11 of the Regulations was employed to permit the imports by truck to be compensated.

2. The Regulations provide for payment of compensation at the rate in effect for the month a cargo is loaded. In one instance, a company purchased a cargo that had been transhipped to another port. The price paid related to the going price at the time of purchase at the second port. Section 11 was used in this case to provide compensation at the higher rate in effect at the time of loading at the second port, so that the company would be compensated on a basis that would reflect its true costs.

I hope the foregoing satisfactorily answers your questions.

Yours sincerely,

M. Cohen

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is an old matter that has been before the committee for a considerable amount of time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we should have a temporary adjournment of the proceedings here because of the noise.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Why do we not just adjourn the proceedings altogether and put these on our next agenda?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We do not have many more items, Mr. Robinson, and I would like it if we could clean up today's agenda first.

An hon. Member: Just speak louder.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we could ask our counsel if he agrees with the reply from Mr. Cohen of April 18, 1980, particularly paragraphs No. 1 and No. 2 on page 2.

[*Traduction*]

années et à laquelle M. G. M. MacNabb, sous-ministre, avait répondu le 28 mars 1978, votre réponse du 29 mai 1978 laisse entendre que vous n'étiez pas pleinement d'accord avec les explications fournies, nous nous sommes toutefois penchés sur la question lorsque le règlement a été modifié pour en changer l'article 11 et il a été décidé de ne pas toucher à l'article 10. Je regrette que ces mesures ne satisfassent pas entièrement le Comité mais nous considérons que la souplesse nécessaire à l'application efficace de ce règlement prêche en faveur du maintien de ces dispositions dans leur forme actuelle.

Pour ce qui est de l'article 11 du règlement, j'ai appris qu'il découlait de l'article 72.1 et du paragraphe 77*j*) de la *Loi sur l'administration du pétrole*. Depuis l'adoption de ce dernier, l'article 11 a été utilisé dans les cas suivants:

1. Le règlement prévoit le versement d'indemnités pour l'importation de pétrole par pipe-line, par navire ou par barge. Pour des raisons administratives, les importations par camion ont été à l'origine exclues. Au cours de l'été 1979, les approvisionnements de bitume au Québec et en Ontario se sont raréfiés. L'article 11 du règlement a alors été invoqué pour autoriser le versement d'indemnités pour les importations par camion.

2. Le règlement prévoit le versement d'indemnités au taux en vigueur pendant le mois du chargement. Dans un cas précis, une société a acheté une cargaison qui avait été transbordée dans un autre port. Le prix payé a été celui qui avait cours au moment de l'achat dans le deuxième port. L'article 11 a été invoqué dans ce cas précis pour permettre le versement d'indemnités au taux plus élevé fixé au moment du chargement dans le second port, de sorte que la société a reçu une indemnité fixée selon les coûts réels.

J'espére que ces renseignements sauront répondre à vos questions.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

M. Cohen

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit d'une vieille question et dont le comité a été saisi il y a déjà très longtemps.

Le coprésident (M. Beatty): Nous devrions peut-être interrompre la séance pour quelques minutes à cause du bruit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourquoi ne pas tout simplement la lever et inscrire ces questions à notre prochain ordre du jour?

Le coprésident (M. Beatty): Il ne nous reste pas beaucoup d'autres documents à voir, monsieur Robinson, et j'aimerais bien pouvoir en finir avec l'ordre du jour aujourd'hui.

Une voix: Par conséquent, essayez de parler plus fort.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il convient peut-être de demander à notre conseiller juridique s'il est d'accord avec la réponse envoyée par M. Cohen le 18 avril 1980, en particulier les paragraphes 1 et 2 de la page 2.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Robinson, the last letter was from Mr. Cohen on April 18. Is that the one?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman, I do not agree with Mr. Cohen. I think the committee's original requests were quite proper and that Section 10.(b)(ii) should be qualified by the standard phrase "to the best of his information, knowledge and belief".

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I agree with that.

Mr. Eglington: And that the power of search of records should not depend upon the opinion of the officer but on reasonable grounds.

As far as question No. 2 is concerned, the committee is going to have to decide whether it thinks it proper that the compensation board, in deciding the compensation to be payable, should be governed or influenced by recommendations made by the minister in the case of a particular oil importer.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think the comments of counsel are well taken. I would suggest that this be referred back to Mr. Cohen for further consideration and response.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): To Mr. Cohen or to the minister?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oh, probably the minister.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What else have we got here? SOR/79-476, Corn Stablization regulations, 1977-78.

Mr. Eglington: The question was raised in this instance as to the availability of the French texts of the documents incorporated by reference in the Corn Stabilization regulations. The reply is on file from Mr. Heney. It appeared to be satisfactory. The documents are available.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Memorial Cross Order (World War I), SI/76-146, and Memorial Cross Order (World War II), SI/76-147.

March 26, 1980
G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I)
SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II)

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 10, 1980. The Department of Veterans' Affairs and this Department are proceeding with a joint submission to Governor in Council to amend

[*Translation*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, vous parlez de la dernière lettre de M. Cohen datée du 18 avril?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

M. Eglington: Non, monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec M. Cohen. J'estime que les premières demandes exprimées par le comité étaient tout à fait appropriées et qu'il faudrait ajouter à l'article 10.(b)(ii) l'expression conventionnelle, «pour autant qu'il le sache».

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela me convient.

M. Eglington: Ajoutons que le pouvoir de faire des perquisitions dans des dossiers ne devrait pas dépendre de l'opinion d'un haut-fonctionnaire mais de justifications raisonnables.

Pour ce qui est de la question numéro 2, le comité devrait décider s'il estime qu'il est approprié pour l'Office accordant les indemnités, d'être influencé par des recommandations faites par le ministre au sujet d'un importateur de pétrole particulier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous prenons bonne note des observations du conseiller juridique. Je propose qu'on renvoie la question à M. Cohen pour étude ultérieure et pour qu'il y réponde à nouveau.

Le coprésident (M. Beatty): Vous proposez qu'on envoie cela à M. Cohen ou au ministre?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oh, au ministre sans doute.

Le coprésident (M. Beatty): Que nous reste-t-il encore? Le DORS/79-476 document portant sur les règlements relatifs à la stabilisation des prix du maïs, 1977-1978.

M. Eglington: A ce sujet, on a demandé d'obtenir des versions françaises des documents versés aux dossiers des règlements relatifs à la stabilisation des prix du maïs. La réponse de M. Heney a été annexée. Elle semble être satisfaisante et les documents sont maintenant disponibles.

Le coprésident (M. Beatty): L'article suivant porte sur le Décret sur la Croix du Souvenir (Première guerre mondiale) TR/76-146 et le Décret sur la Croix du Souvenir (Seconde guerre mondiale), TR/76-147.

Le 26 mars 1980
Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale) TR/76-147, Décret sur la Croix du Souvenir (seconde guerre mondiale)

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 10 mars 1980. Les ministères des Affaires des anciens combattants et de la Défense nationale ont présenté une requête commune au gou-

[*Texte*]

section 6 of the subject Orders to remove the discretionary power of the Minister of Veterans' Affairs to require "such proof of death, service and eligibility as may be required by the Minister".

In addition, the Department of Veterans' Affairs has now requested that the submission to Governor in Council include a proposal to amend section 4 of the subject Orders, so that a clear "Order of Preference for Next of Kin Recipients" be set out, rather than continue to require the Minister of Veterans' Affairs to designate the recipients on an individual basis.

I would hope that the final processing of the submission to Governor in Council will be completed in the very near future.

Yours very truly

P. J. Corban, Major
Director of Law/Legislation, Regulations & Orders

Mr. Eglington: On the amendments referred to in correspondence, I have a later letter and those amendments are now with the clerk of the Privy Council awaiting registration.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, what remains is National Parks Fishing regulations amendment, SOR/80-51.

SOR/80-51
NATIONAL PARKS FISHING REGULATIONS, amendment National Parks Act P.C. 1980-15

February 4, 1980

This amending Regulation takes action on sections 4, 8, 10 and 35 and desired by the Committee.

The new section 8 is a model of its kind which could with profit be followed by other Departments who seek to provide by regulation for suspension of permits and licences.

• 1705

Mr. Eglington: Mr. Chairman, in this instance I am not sure whether the document has my approval or not. But I think the comment and Section 8 of the regulations should be printed for the benefit of civil service readers of the proceedings.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is your suggestion also, Mr. Counsel, that this be referred to other departments as a model to be used?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That brings us then to simply the instruments without comment, which are filed really as an addendum.

[*Traduction*]

verneur en conseil pour demander que l'article 6 des décrets mentionnés en rubrique soit modifié de façon à retirer au Ministre des Affaires des anciens combattants le pouvoir discrétionnaire d'exiger «tout document relatif au décès, à la période de service et à l'admissibilité, pouvant être requis par le Ministre».

Par ailleurs, le ministère des Affaires des anciens combattants vient de demander que la requête présentée au gouverneur en conseil comprenne une proposition visant à faire modifier l'article 4 des décrets mentionnés en rubrique pour que soit précisé clairement dans quel ordre de préséance les proches parents doivent recevoir la Croix, et pour que le ministre des anciens combattants n'ait plus à prendre lui-même cette décision dans chaque cas.

J'ose espérer que la décision sur la requête présentée au gouverneur en conseil sera rendue dans un avenir rapproché.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur juridique, Lois, Règlements et ordonnances
P. J. Corban, Major

M. Eglington: Au sujet des modifications mentionnées dans la correspondance, j'ai en main une lettre plus récente et ces amendements ont été déposés auprès du greffier du Conseil privé, où ils doivent être enregistrés sous peu.

Le coprésident (M. Beatty): Bon, il nous reste la modification relative au règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, DORS/80-51.

DORS/80-51
RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification Loi sur les parcs nationaux C.P. 1980-15

Le 4 février 1980

La présente modification concerne les articles 4, 8, 10 et 35, conformément aux recommandations du Comité.

Le nouvel article 8 est un modèle qui pourrait être utile à d'autres ministères comme moyen de suspendre des permis et licences.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne suis pas sûr si j'approuve vraiment ce document ou non. J'estime néanmoins que les commentaires ainsi que l'article 8 des règlements devraient être imprimés à l'intention des fonctionnaires qui liront les comptes rendus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous proposez également que ce document soit communiqué aux autres ministères pour leur servir de modèle?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Cela nous amène aux textes réglementaires non assortis de commentaires qui ont été classés en annexe.

[*Text*]

Mr. Eglington, you have provided me with a list of the backlog of the committee's work. Would you have any objection to my showing it to committee members?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I thought it would be of interest when we are planning activities to get some idea of what we have in backlog. Mr. Eglington has provided a bit of a summary, which goes as follows. There are 46 files awaiting initial scrutiny by Mr. Eglington, plus the consolidation of the regulations.

Mr. Eglington: Plus the *Gazette* published yesterday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Plus yesterday's *Gazette*.

Secondly, there are approximately 400 files on which Mr. Eglington has no comment but which have not been looked at in French as yet. Third, there are 39 files awaiting the writing of comments. Fourth, there are 221 files waiting for inclusion on agendas for meetings after June 29—to give you some idea of our work-load. Next, the files awaiting replies from the departments or the taking of promised action: there are 165 in that category.

When do they date back to, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I would not like to say, Mr. Chairman. I am sure some of them date back for years and some of them date back only a matter of weeks.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): When do they go from this category to the previous one of files waiting for inclusion on agendas? What sort of bring-forward system do we have?

Mr. Eglington: When I run out of patience and try to chase up letters and I reason it will achieve no end, they go back on the agenda for a rocket.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is there a subscription date for these, a limitation period or something after which we do not ask any more?

Mr. Eglington: I must confess are a few files which I lift and roll my eyes and pass over, like the two-pilots problem, for instance. But really no file is dead until it is disposed of one way or the other.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I gather, though, some of these would date back two years and more, since they were last discussed by the committee?

Mr. Eglington: Oh, yes, there would be some in that category.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we can give some priority perhaps to bringing those ones forward and tidying them up, because it would seem most departments would have had time by now.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, the first priority should be getting rid of these.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Of the files waiting for inclusion on an agenda?

Mr. Eglington: Right, because that means there is correspondence and in some cases the department wants us to say

[*Translation*]

Vous permettez, monsieur Eglington, que je montre au comité la liste des travaux en souffrance que vous avez établie?

M. Eglington: Je vous en prie.

Le coprésident (M. Beatty): Cette liste nous sera utile en vue de la préparation de nos travaux futurs. Voici de quoi il s'agit: 46 dossiers doivent encore être étudiés par M. Eglington; en outre la réglementation doit être codifiée.

M. Eglington: Il y a aussi la Gazette d'hier.

Le coprésident (M. Beatty): C'est exact.

Deuxièmement, il y a les dossiers qui n'ont pas fait l'objet de commentaires de la part de M. Eglington et dont la version française n'a pas encore été examinée; ceux-ci sont au nombre de 400 environ. Troisièmement, il y a 39 dossiers qui doivent faire l'objet de commentaires. Quatrièmement, il reste 221 dossiers qui devront être inscrits à l'ordre du jour de nos réunions prévues pour après le 29 juin. Cela vous donne une idée de la charge de travail qui nous attend. Il y a 165 dossiers pour lesquels nous attendons une réponse du ministère ou auxquels une suite doit être donnée.

Tout ceci remonte à quand, monsieur Eglington?

M. Eglington: Certains remontent à deux ans, d'autres à quelques semaines.

Le coprésident (M. Beatty): Quand ces dossiers seront-ils éventuellement prêts à être mis à l'ordre du jour de nos réunions?

M. Eglington: Quand je suis à bout de patience, je les remets à l'ordre du jour.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Existe-t-il une date de prescription, passée laquelle on ne pose plus de questions?

M. Eglington: En principe il n'y en a pas, bien que j'avoue que, dans certains cas, je jette un coup d'œil et puis je les classe, comme le dossier concernant les deux pilotes. Mais en principe les dossiers ne sont clôturés que lorsqu'ils sont règlés.

Le coprésident (M. Beatty): Certains de ces dossiers remontent à deux ans déjà, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Il faudrait peut-être s'en occuper en priorité, la plupart des ministères ayant certainement eu le temps de les étudier.

M. Eglington: Effectivement, monsieur le président.

Le coprésident (M. Beatty): Vous parlez de dossiers qui doivent éventuellement figurer à notre ordre du jour.

M. Eglington: C'est exact car dans ce cas, il y eu un échange de correspondance avec les ministères, dans certains cas, le

[*Texte*]

what we are doing, for instance, with the National Parks regulations; they have amendments to the act.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We certainly are going to find ourselves in the position that we are as delinquent as the department in answering our correspondence and getting things done. So I would think that should have a priority.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Does this have to do with the agenda you put forward?

Mr. Eglington: Mr. Bouffard has provided this.

As for meeting next week . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me while I put the last item on the record: held for inclusion in the next general report and not included any of the above—15 files.

Mr. Eglington: I should also add what I forgot, that these are old files relating to National Harbours Board, on which there is a special report drafted.

As for meeting next week, Mrs. Leroux has been tied up entirely with the draft report on the committee's terms of reference. It has not really been possible to get an agenda all typed up and prepared for next Thursday's meeting. As I understand it, it will be very difficult to raise a quorum next Thursday in any event. But thereafter, till the end of session, the committee might like to meet twice a week and try to dispose of as much of this material as possible.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): This agenda fits within the block system, does it?

The Joint Chairman (Mr. Beattie): Yes. Is that agreeable?

An hon. Member: Sure.

The Joint Chairman (Mr. Beattie): Okay, the next meeting would be on July 8.

On our report to Parliament, Mr. Eglington has been working with my Joint Chairman to a very great extent—I gather you were fairly busy on the weekend—and there is a new draft report for us. I wonder whether what we might look at would be circulating it to the members of the committee. Then perhaps the steering committee might meet a week next Wednesday and we could include the report on our agenda for a week next Thursday, that is for July 10.

• 1710

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, in view of the fact that we have received a draft of the previous report, I think it would be helpful if our counsel provided us with any changes that took place as a result of his discussions in reaching a concensus *ad idem* with the co-chairman.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, this is going to be very difficult to do since we do not have a word processor, the word processing is all done by hand and the various texts as we have gone along have been butchered and cut up and pasted. The members of the steering committee do have the draft that was the draft in which Senator Godfrey and I had made changes, and all I can really suggest is that you can compare the two. I do not think, in any part of the report . . .

[*Traduction*]

ministère veut savoir ce que nous faisons par exemple pour les règlements concernant les Parcs nationaux; en outre des amendements à la loi ont été préparés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bientôt on pourra nous accuser de traîner autant que les ministères. Il faudra donc commencer par ces dossiers.

M. Baker (Nepean-Carleton): Est-ce que ceci concerne l'ordre du jour que vous nous avez proposé?

M. Eglington: C'est M. Bouffard qui l'a préparé.

Quant à la prochaine réunion . . .

Le coprésident (M. Beatty): Voici le dernier point: 15 dossiers devant faire partie du prochain rapport général et qui n'ont pas été inclus dans ce qui précède.

M. Eglington: J'ai oublié de mentionner que ce sont de vieux dossiers se rapportant au Conseil des ports nationaux, question au sujet de laquelle un rapport spécial a été rédigé.

Quant à la réunion de la semaine prochaine, Mme Leroux travaille à plein temps à la rédaction du rapport relatif au mandat du comité, si bien qu'il lui a été impossible de préparer l'ordre du jour en vue de la réunion de jeudi prochain. De toute façon, ce ne sera guère facile de réunir un quorum jeudi prochain. Mais après cela, le comité pourra se réunir deux fois par semaine et essayer de liquider autant de travail que possible.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cet ordre du jour est-il conforme à notre grille horaire?

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Vous êtes d'accord?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): La prochaine réunion aura lieu le 8 juillet.

En ce qui concerne le rapport que nous allons soumettre au Parlement, M. Eglington ainsi que le coprésident y ont consacré énormément de travail, y compris le weekend; un projet a été rédigé à votre intention. Ce rapport sera distribué à tous les membres du comité; ensuite le comité de direction pourrait se réunir mercredi en 8 et enfin le rapport pourrait être inscrit à l'ordre du jour de notre réunion de jeudi 10 juillet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, comme nous avons déjà reçu une copie du précédent rapport, le conseiller juridique pourrait peut-être nous signaler les changements qui ont été convenus à la suite de discussions qu'il a eu avec le coprésident.

M. Eglington: Ce sera très difficile à faire, monsieur Robinson, vu que nous avons annoté tout le texte à la main. Il est maintenant en triste état. Les membres du comité de direction ont le projet de rapport sur lequel le sénateur Godfrey et moi-même avons travaillé. La meilleure chose à faire serait de comparer les deux versions.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is there anything of substance?

Mr. Eglington: . . . there are substantive changes except that in one or two places Senator Godfrey has scaled the recommendations down to relate to this committee, rather than all committees.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): And he had also wanted an appendix added, in one instance.

Mr. Eglington: An appendix added, and some of the Eglingtonisms have come out and certain Godfreyisms have gone in, but apart from that . . .

The whole thing, I still think, needs some sort final editing, because as a result of all these changes there are places where it does not necessarily hang together in the best way.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Whatever you say is fair.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If it is agreeable to the committee, then, perhaps we could circulate the most recent revised version. We could attempt to have a steering committee meeting on Wednesday, July 9 and then hope to have the committee consider the report on Thursday, July 10.

The report is, at the present time, in the process of being translated and we are making every effort to ensure that it is fully translated by July 10. We are getting some resistance, I gather, from the translation staff, but we will make every single effort to make sure that is possible and we will circulate the one report that we have, if that is agreeable.

All right then, we will adjourn to the call of the Chair. Thank you.

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Y a-t-il des modifications importantes?

M. Eglington: Il n'y a pas vraiment de modification de fond, sauf qu'à deux endroits, le sénateur Godfrey a modifié les recommandations de façon à les adapter à notre comité plutôt qu'à l'ensemble des comités.

Le coprésident (M. Beatty): Et il comptait également ajouter une annexe je crois.

M. Eglington: En effet. De plus nous avons décidé de supprimer, dans la mesure du possible, les «barbarismes» imputables au sénateur Godfrey et à moi-même.

Il faudrait encore revoir une dernière fois l'ensemble du rapport, car avec toutes ces modifications successives, certains chapitres laissent à désirer.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Si vous êtes d'accord, nous allons faire distribuer la dernière version revisée du rapport. Le comité de direction pourrait se réunir le mercredi 9 juillet et le comité tout entier pourra étudier le rapport le lendemain, c'est-à-dire le jeudi 10 juillet.

Le rapport est actuellement à la traduction et nous espérons que la traduction sera terminée d'ici au 10 juillet. Les traducteurs prétendent que les délais sont insuffisants, mais nous ferons tout ce qui est possible pour qu'il soit prêt et nous le ferons distribuer.

La séance est levée. Merci.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of National Defence:

Brigadier General J. P. Wolfe, Judge Advocate General;

Mr. Paul Bender;

Ms. Susan Hodgson, Counsel to Mr. Bender.

Du ministère de la Défense nationale:

Brigadier général J. P. Wolfe, juge-avocat général;

M. Paul Bender;

M^me^ Susan Hodgson, conseiller de M. Bender.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, July 8, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 4

Le mardi 8 juillet 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., Député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27624—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of commons:

Messrs.

Appolloni (Mrs.)
Baker(*Nepean-Carleton*)
Beatty
Bloomfield
Dubois
Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn
Hopkins
Kempling
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 8, 1980
(6)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, The Hon. Senator John M. Godfrey and Mr. Perrin Beatty, P.C., M.P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker, Beatty, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*)

On Canada Social Insurance Number Study:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canadian Human Rights Commission with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-213—National Parks General Regulations, SOR/78-830, SOR/80-52, Wood Buffalo National Park Game Regulations, and amendment, and on SOR/80-217, National Parks Garbage Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

C.R.C. c. 824, as amended by SOR/78-251, SOR/78-521, SOR/78-816, SOR/79-342—Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations

SOR/78-888—Canadian Wheat Board Regulations, amendment.

On SOR/79-81—Unemployment Insurance Regulations, amendment and SOR/79-348—Unemployment Insurance Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canada Employment and Immigration Commission with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-22—Indian Economic Development Direct Loan Order:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-399—Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations and on SOR/79-401—Canada Elevating Devices Regulations:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 JUILLET 1980
(6)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur John M. Godfrey et de M. Perrin Beatty, C.P., député (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker, Beatty, Kempling, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent: article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, fascicule nº 1*).

Étude du numéro d'assurance sociale au Canada:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne des droits de la personne à propos de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-213—Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-830, DORS/80-52—Règlement sur le gibier du parc de Wood Buffalo, et modification, et DORS/80-217—Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord à propos de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

C.R.C. c. 824, modifié par les DORS/78-251, 78-521, 78-816 et 79/342—Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique.

DORS/78-888—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification.

DORS/79-81—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification et DORS/79-348—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration à propos de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-22—Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à propos de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-399—Règlement du Canada sur les chaudières et récipients soumis à une pression interne et DORS/79-401—Règlement du Canada sur les appareils de levage:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Labour with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-22—Indian Economic Development Direct Loan Order, SOR/78-21—Indian Economic Development Guarantee Order and SOR/78-61—Eskimo Economic Development Guarantee Order:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-893—Regional Development Incentives Regulations, 1974, amendment.

On SOR/76-716—Grain Futures Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-579—Collision Regulations,

SOR/73-288—Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations

SOR/73-286, SOR/76-62—Canadian Egg Licensing Regulations, and amendment.

On SOR/78-289, SOR/79-65—Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Post Office Department with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-674—Gas Pipeline Regulations, amendment

SOR/78-58, SOR/79-422—Atomic Energy Control Regulations, amendments

SOR/76-233, SOR/76-307, SOR/77-47, SOR/77-709, SOR/78-46—Canada Corporations Regulations, amendments

SOR/78-618—Prohibited and Restricted Airspace Order

SOR/78-743—Adult Occupational Training Regulations, amendment

SI/78-63, SI/79-54, SI/79-86—Designations of Appropriate Ministers

SOR/79-116—Sept-Îles Crane Tariff By-law, amendment

SOR/79-120—Saskatchewan Power Corporation Natural Gas Price Order

SOR/79-240—Immigration Regulations, 1978 amendment

SOR/79-259—Yukon Quartz Mining Act Work Relief Regulations (1979)

SOR/79-260—Canadian Manufactured Radio Apparatus Drawback Regulations

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère du Travail à propos de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-22—Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens, DORS/78-21—Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens et DORS/78-61—Décret sur les prêts servant à l'expansion économique des Esquimaux:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord à propos de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le:

DORS/78-893—Règlement de 1974 sur les subventions au développement régional—Modification.

DORS/76-716—Règlement sur les marchés de grain à terme:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture à propos de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-579—Règlement sur les abordages

DORS/73-288—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes

DORS/73-286 et 76-62—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada

DORS/78-289 et 79-65—Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Postes à propos de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-674—Règlement sur les gazoducs—Modification

DORS/78-58, DORS/79-422—Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique—Modifications

DORS/76-233, DORS/76-307, DORS/77-47, DORS/77-709, DORS/78-46—Règlement sur les corporations canadiennes—Modifications

DORS/78-618—Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou réglementés

DORS/78-743—Règlement sur la formation professionnelle des adultes—Modification

TR/78-63, TR/79-54, TR/79-86—Désignation des ministres appropriés

DORS/79-116—Règlement sur le tarif des droits de grue de Sept-Îles—Modification

DORS/79-120—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Saskatchewan Power Corporation)

DORS/79-240—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification

DORS/79-259—Règlement de dispense de travaux en vertu de la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon (1979)

DORS/79-260—Règlement sur le drawback concernant les appareils de radio fabriqués au Canada

SOR/79-266—Montreal Electricity Service By-law, amendment

SOR/79-267—Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment

SOR/79-273—Proclaiming the Government Companies Operation Act Applicable to the Public Works Lands Company Limited

SOR/79-275, SOR/79-526—Delegation of Powers Regulations

SOR/79-276—Yellow Seed Onion Stabilization 1977 Regulations

SOR/79-282—Adjustment Assistance Regulations (Textile and Clothing Workers), amendment

SOR/79-283—Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers), amendment

SOR/79-288—Federal Elections Fees Tariff

SOR/79-289—Special Voting Rules General Elections Fees Tariff

SOR/79-290—Northwest Territories Elections Fees Tariff

SOR/79-292—Special Appointment Regulations, No. 23

SOR/79-293—Public Service Employment Regulations, amendment

SOR/79-294, SOR/79-391—Schedule I to the Public Service Staff Relations Act, amendment

SOR/79-297—Wool Grading Regulations, amendment

SOR/79-300—DEW Line Supply Order, 1979

SOR/79-301—Steamships Carrying Cargo Containers Order, amendment

SOR/79-303—Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment

SOR/79-305, SOR/79-306, SOR/79-340, SOR/79-374, SOR/79-491—Motor Vehicle Safety Regulations, amendments

SOR/79-308, SOR/79-334—Northern Canada Power Commission Regulations, amendments

SOR/79-309—Canada Labour Standards Regulations, amendment

SOR/79-317—Cooperatives Tariff of Fees, amendment

SOR/79-320—Exemption from Charges (Crude Oil Exchange) Order, amendment

SOR/79-321—Reduction of Charges (BP and Petrofina) Order

SOR/79-323—Tariff of Charges for Exported Oil Other than Oil Products Order, amendment

SOR/79-333—National Parks Fishing Regulations, amendment

SOR/79-337—Hamilton Harbour Cargo Rates Tariff, amendment

DORS/79-266—Tarif du service d'électricité de Montréal—Modification

DORS/79-267—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification

DORS/79-273—Proclamant la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'état applicable à la Société immobilières des Travaux Publics Limitée

DORS/79-275, DORS/79-526—Règlement sur la délégation des pouvoirs

DORS/79-276—Règlement sur la stabilisation du prix des oignons jaunes de semis produits en 1977

DORS/79-282—Règlement sur l'aide à l'adaptation (travailleurs du textile et du vêtement)—Modification

DORS/79-283—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage)—Modification

DORS/79-288—Tarif des honoraires d'élections fédérales

DORS/79-289—Tarif des honoraires d'élections générales applicable en vertu des règles électorales spéciales

DORS/79-290—Tarif des honoraires d'élections des Territoires du Nord-Ouest

DORS/79-292—Règlement nº 23 portant affectation spéciale

DORS/79-293—Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification

DORS/79-294, DORS/79-391—Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique—Modification

DORS/79-297—Règlement sur le classement de la laine—Modification

DORS/79-300—Décret de 1979 sur l'approvisionnement du réseau avancé de pré-alerte

DORS/79-301—Décret sur les vapeurs transportant des containers—Modification

DORS/79-303—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification

DORS/79-305, DORS/79-306, DORS/79-340, DORS/79-374, DORS/79-491—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications

DORS/79-308, DORS/79-334—Règlement sur la Commission d'énergie du Nord canadien—Modifications

DORS/79-309—Règlement du Canada sur les normes du travail—Modification

DORS/79-317—Tarif des droits des coopératives—Modification

DORS/79-320—Décret d'exemption des redevances (échanges de pétrole brut)—Modification

DORS/79-321—Décret sur la réduction des redevances (BP et Petrofina)

DORS/79-323—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modification

DORS/79-333—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification

DORS/79-337—Tarif des droits de cargaison du port d'Hamilton—Modification

SOR/79-345—Alice Arm Tailings Deposit Regulations

SOR/79-346—Proclamation Authorizing Issue and Prescribing Design of One Hundred Dollar Commemorative Gold Coins Effective January 1, amendment

SOR/79-347—Immigration Regulations 1978, amendment

SOR/79-350, SOR/79-368—Schedule to the Environmental Contaminants Act, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 9:55 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, July 10 at 3:30 o'clock p.m.

DORS/79-345—Règlement sur les rejets de stériles dans le bras Alice

DORS/79-346—Proclamation autorisant l'émission et prescrivant le dessin de pièces de cent dollars en or commémoratif à compter au 1er janvier 1979—Modification

DORS/79-347—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification

DORS/79-350, DORS/79-368—Annexe de la Loi sur les contaminants de l'environnement—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 21 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 10 juillet, à 15 h 30.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, July 8, 1980

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I call the meeting to order now that Mr. Baker is here. We have quality representation here.

The first item on the agenda is the Canada Social Insurance Number Study. As members of the committee will be aware, the Privacy Commissioner has been asked to look into the whole question of the use of the social insurance number. The previous government had asked her to look into it as it related to the private sector and to the provinces and had intended to introduce legislation dealing with the federal government. The current government has decided instead to broaden her terms of reference and to ask her to look into the use of the social insurance number at the federal level as well.

An hon. Member: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington has written to the Privacy Commissioner giving that he felt world be the committee's opinions had the committee been struck at the time. I gather that Miss Hansen had indicated that she was prepared to meet with the committee if we wanted her to and the only reason why this is on the agenda is to ascertain whether members of the committee want to meet with Miss Hansen or whether you feel that Mr. Eglington's letter is adequate.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought there may be more reasons than that. Initially, as I understand it, the study was going to be completed by August 1, 1980 and with the new terms or extended terms of reference it is reported now to be for November 1, 1980. It would seem to me that it would be presumptuous of us to expect her to appear before the committee before we have a report.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry; I do not follow that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Why would we want her to appear before the committee before she makes her report?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. The question is whether or not we want her . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Does she want our bias included in the report. Is that it?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The question is whether or not we want input into her study, not the other way around.

Mr. Eglington: She offered to appear, Mr. Robinson, if the committee wished it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If we wanted to meet with her to discuss our concerns with her as opposed to . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Do you have any objections?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, I personally do not have any objections. It just seems to me that, you know, why do we want to do it twice. I think our counsel has made certain representations and pointed out some of the situations with which this committee had concern and the fact that some

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 8 juillet 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Je déclare la séance ouverte maintenant que M. Baker est arrivé. Nous avons ici des membres de marque.

La première question à l'ordre du jour est celle de l'Étude du numéro d'assurance sociale au Canada. Comme le savent les membres du comité, on a demandé au commissaire à la protection de la vie privée de se pencher sur toute la question de l'utilisation du numéro d'assurance sociale. Le gouvernement précédent l'avait chargé d'examiner la question du point de vue du secteur privé et des provinces; il avait l'intention de présenter un projet de loi concernant le gouvernement fédéral. Le gouvernement actuel a décidé plutôt d'élargir son mandat et lui a demandé d'examiner l'emploi du numéro d'assurance sociale au niveau fédéral également.

Une voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (M. Beatty): M. Eglington a écrit au commissaire à la protection de la vie privée pour lui faire part des opinions qui auraient été celles du comité, estime-t-il, si celui-ci avait existé à l'époque. J'en conclus que Mlle Hansen a répondu qu'elle était disposée à rencontrer les membres du comité si nous le désirions et c'est uniquement pour cette raison que cette question est à l'ordre du jour, pour décider si les membres du comité veulent rencontrer Mlle Hansen ou si nous pensons que la lettre de M. Eglington suffit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je croyais qu'il y avait d'autres raisons. Au départ, je crois que l'intention était de terminer l'étude avant le 1er août 1980, mais maintenant, vu le nouveau mandat ou le mandat élargi on dit que le rapport sera publié le 1er novembre 1980. Il me semble que c'est présomptueux de nous attendre à ce qu'elle comparaisse devant le comité avant la publication du rapport.

Le coprésident (M. Beatty): Je regrette, je ne vous comprends pas très bien.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourquoi vouloir qu'elle comparaisse devant le comité avant qu'elle n'ait rédigé son rapport?

Le coprésident (M. Beatty): Oui. La question est de savoir si nous voulons ou non qu'elle . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Veut-elle inclure notre point de vue dans le rapport? Est-ce cela?

Le coprésident (M. Beatty): La question est de savoir si nous voulons ou non ajouter quelque chose à son étude, non le contraire.

M. Eglington: Elle nous a offert de comparaître, monsieur Robinson, si le comité le désire.

Le coprésident (M. Beatty): Si nous voulions la rencontrer pour lui faire part de nos préoccupations plutôt que . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Avez-vous des objections?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, personnellement, je n'ai aucune objection. Je me demande simplement pourquoi nous voulons faire la même chose deux fois. Je crois que notre conseiller lui a communiqué certaines choses, lui a fait remarquer certaines des situations qui préoccupent notre

[*Text*]

of the departments have made some changes or revoked this or that or the other thing but there are some that have not. I assumed that one of the things we would want to do tonight is to be asking these departments why they had not taken any action that was requested and suggested by the committee and, at the same time, maybe pointing out to Miss Hansen that these are the kinds of things that are still our concern. Personally, I have no objection to her appearing before us if we can work it in and she wants to appear.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is not a question of her wanting to appear but rather whether or not we have things we want to share with her.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That are not already covered by our correspondence.

An hon. member: That is right.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Joint Chairman, you yourself have taken credit personally in this whole area. Do you feel it would be useful to have her appear before this committee or rather would it be advisable, in view of the fact that a number of the major concerns that previous committees have had have been expressed by our counsel, that she appear after her recommendations to the government have been published and, at that point, we deal with her recommendations?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was my colleague, Senator Flynn, and I who initially asked her to conduct the study and since I have left the government, I felt that as an individual I was free then to make representations to her personally. I have done that as an individual, particularly as it relates to Mennonites and the use of social insurance numbers for them. She is aware of my personal point of view on it, and the real question is whether other members of the committee would feel it would be useful to have her.

• 2045

Mr. Robinson (Burnaby): Speaking for myself, Mr. Chairman, I assume many of the concerns that would have been raised at a meeting of this nature before her report would have been well addressed by our co-chairman, if previous remarks he has made are any indication, and also have been addressed by our counsellor. I am not sure how much use there would be in having her appear before us before her report is completed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Walter, you look as if you had something to add.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No, I did not.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, perhaps we could leave it then that counsel has made representations, and they represent the feeling of the committee. We will await her report.

The second item on the agenda is the National Parks General Regulations SOR/78-213, P.C. 1978-596.

January 8, 1980

The Designated Instruments Officer
Conservation Service—Parks Canada
Department of the Environment

[*Translation*]

comité et l'a mise au courant du fait que certains ministères ont apporté des modifications ou révoqué des règlements et que d'autres ne l'ont pas fait. Je présume que nous voudrons ce soir, entre autres choses, demander aux ministères délinquants pourquoi ils n'ont pas pris les mesures que le comité leur proposait et nous voudrons peut-être aussi faire remarquer à M^lle^ Hansen que ces questions nous préoccupent toujours. Personnellement, je ne m'oppose pas du tout à ce qu'elle comparaisse devant nous si nous pouvons trouver le temps et si elle veut venir.

Le coprésident (M. Beatty): Il ne s'agit pas de savoir si elle veut comparaître ou non, mais plutôt si nous avons ou non des choses dont nous voulons lui faire part.

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Dont nous n'avons pas déjà parlé dans notre correspondance.

Une voix: C'est exact.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le coprésident, vous vous êtes vous-même beaucoup intéressé à toute cette question. Croyez-vous qu'il serait utile que le commissaire comparaisse devant nous ou plutôt qu'il est souhaitable, puisque que notre avocat lui a fait part des grandes préoccupations des comités précédents, qu'elle ne comparaisse qu'après la publication de ses recommandations au gouvernement que nous pourrons alors étudier?

Le coprésident (M. Beatty): A l'origine, c'est mon collègue, le sénateur Flynn, et moi-même qui lui avons demandé d'entreprendre l'étude et, puisque je ne fais plus partie du gouvernement, j'ai pensé qu'à titre individuel, je serais libre de lui faire part de mes opinions. Je me suis intéressé à la question, à titre individuel, surtout dans le cas des Mennonites et des conséquences pour eux du numéro d'assurance sociale. Le commissaire connaît mon point de vue à ce sujet, et la question est donc de savoir si les autres membres du Comité estiment qu'il serait utile qu'elle comparaisse.

M. Robinson (Burnaby): Pour ma part, monsieur le président, je suppose que nombre de préoccupations qui auraient été abordées à une réunion de ce genre, avant la publication de son rapport, ont dû déjà être portées à son attention par notre coprésident, si j'en juge par ce qu'il a déjà dit, ainsi que par notre conseiller juridique. Je ne suis pas persuadé qu'il soit bien utile qu'elle comparaisse avant que son rapport ne soit terminé.

Le coprésident (M. Beatty): Walter, vous avez l'air de vouloir ajouter quelque chose.

M. Baker (Nepean-Carleton): Non, je n'ai rien à ajouter.

Le coprésident (M. Beatty): Dans ce cas, peut-être pouvons-nous laisser le soin à notre conseiller de lui faire part des remarques qui représentent les sentiments des membres du Comité. Nous attendrons son rapport.

La deuxième question à l'ordre du jour est celle du Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213, C.P. 1978-596.

Le 8 janvier 1980

L'agent de liaison chargé des textes réglementaires
Service de la conservation—Parcs Canada
Ministère de l'Environnement

[*Texte*]
OTTAWA, Ontario

Re: SOR/78-213, National Parks General Regulations

Dear Sir:

These Regulations were considered by the Committee on 6th ultimo when I was instructed to take up with you several of their provisions. The Proceedings of that Meeting are now available and I enclose a marked copy for your information. You will note from the discussion that the comments on the Regulations which I submitted to the Committee received a rough passage. Consequently, in this instance it may be helpful both to your Department and the Committee, if and when reconstituted, if I pose a series of questions to which you might be good enough to reply.

1. Is a "public recreational facility" as defined in section 2 a "public work" mentioned in section 7(1)(i) of the Act?

2. Are public recreational facilities supplied by the Minister independently of the Act?

3. What is the authority for the fee imposed by section 5(3)?

4. What is the precise authority for section 6?

5. How will the Superintendent exercise his discretion under section 7(3)? Are there guidelines for his use and, if so, what are they?

6. What is the precise authority for section 8?

7. Will your Department promote an amendment to the Act to provide clear and detailed authority for making regulations directed to the safety of persons using Parks and those who search for them if lost or overdue?

8. What is the authority for section 9?

9. What limits are placed on the discretion conferred on the Superintendent by section 11?

10. Should the words "from a Park" be inserted in section 14?

11. Are sections 18 and 19 exhaustive of the circumstances in which a Director may issue a permit?

12. Why is the double satisfaction test in section 18(2) regarded as necessary?

13. What is the authority for section 18(3)?

14. When will the discretionary power to permit granted by section 21 be exercised? How is this discretion controlled?

15. When will the permits required by section 24 be required and in what circumstances will they be issued?

16. Can not the discretion imported into section 31(1)(a) be limited by the use of some objective formula based on sanitation and natural conditions?

[*Traduction*]
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/78-213, Règlement général sur les parcs nationaux

Monsieur,

Le Comité a étudié ce règlement le 6 du mois dernier et m'a demandé de vous poser des questions sur plusieurs de ses dispositions. Veuillez trouver, ci-joint, à titre d'information, un exemplaire annoté du compte rendu de cette réunion. Vous remarquerez, à la lecture du compte rendu, que les observations sur le Règlement que j'ai soumises au Comité n'ont pas très bien été accueillies. En conséquence, il sera peut-être utile tant pour votre ministère que pour le Comité, lorsque celui-ci sera reconstitué, que je vous pose une série de questions à laquelle j'espère que vous aurez la bonté de répondre.

1. Une «installation récréative publique», tel que le terme est défini au paragraph 2(a) constitue-t-elle un «travail public» aux termes de l'alinéa 7(1)*i*) de la Loi?

2. Le ministre fournit-il des installations récréatives publiques indépendamment de la Loi?

3. En vertu de quel textes habilitant peut-on imposer les droits prévus au paragraphe 5(3)?

4. Sur quel texte habilitant précis repose l'article 6?

5. Comment le surintendant exercera-t-il le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré aux termes du paragraphe 7(3)? Existe-t-il des lignes directrices concernant l'utilisation de ce pouvoir et que sont-elles, le cas échéant?

6. Sur quel texte habilitant précis repose l'article 8?

7. Votre ministère proposera-t-il une modification à la Loi afin de prévoir une autorité réglementaire claire et précise pour les questions touchant la sécurité des usagers des parcs et des secouristes chargés de retrouver les personnes perdues ou en retard?

8. Sur quel textes habilitant repose l'article 9?

9. Quelles sont les limités fixées au pouvoir discrétionnaire conféré au surintendant par l'article 11?

10. Ne devrait-on pas insérer les mots «d'un parc» à l'article 14?

11. Les articles 18 et 19 énumèrent-ils tous les cas où le directeur peut délivrer un permis?

12. Pourquoi considère-t-on nécessaire la double condition prévue au paragraphe 18(2)?

13. Sur quel texte habilitant repose le paragraphe 18(3)?

14. Quand exercera-t-on le pouvoir discrétionnaire de permettre les activités énumérées à l'article 21? Comment limite-t-on ce pouvoir discrétionnaire?

15. Quand les permis exigés par l'article 24 seront-ils requis et dans quelles circonstances seront-ils émis?

16. Ne peut-on pas restreindre le pouvoir discrétionnaire conféré à l'alinéa 31(1)*a*) en ayant recours à une formule objective fondée sur la salubrité publique et les conditions naturelles?

[*Text*]

17. Why is section 32 drafted in wholly discretionary form? Could it be redrafted along the lines of: "No one shall (a) use within a Park . . . (b) . . . (c) . . ."?

18. Why is section 32(4) so drastic as to provide for exclusion from *any* Park? When will a Director grant permission under the subsection? How is his discretion controlled or guided?

19. Why should the Superintendent's discretion under section 33 be placed on the same footing as a rule made by a regulation?

20. What is the authority for the charging of interest under section 41?

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

OTTAWA, Ontario K1A 1G2
March 26, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House of Commons,
c/o Senate,
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/78-213, National Parks General Regulations

Dear Mr. Eglington:

Reference is made to your memorandum of January 8 in which you commented on the above mentioned regulations. Our replies are dealt with in the order in which they appear in your memorandum.

1. *Section 2, definition of "public recreational facility"*—We consider that public recreational facility falls within the context of "public work" mentioned in paragraph 7(1)(i) of the Act.

2. We believe that such facilities are provided pursuant to the Minister's responsibilities under subsection 5(1) of the Act as well as by implication under paragraph 7(1)(i).

3. *Subsection 5(3)*—We feel that fees for public recreational facilities are authorized, by necessary implication, under paragrah 7(1)(a) in that having established the facilities, the Minister must control them. However, in light of the concerns raised by the Committee that the basis for setting fees should be clear and unequivocal, we will be recommending an appropriate amendment to the National Parks Act.

4. *Section 6*—We find that authority for this section stems from paragraph 7(1)(a) which, in addition to preservation, control and management of park property, we believe can be

[*Translation*]

17. Pourquoi l'article 32 accorde-t-il un pouvoir discrétionnaire total au surintendant? Ne pourrait-on pas le reformuler de la façon suivante: «Personne (a) n'utilisera à l'intérieur d'un parc . . . (b) . . . (c) . . .»?

18. Pourquoi le paragraphe 32(4) va-t-il jusqu'à prévoir l'exclusion de *tout* parc? Quand un directeur accordera-t-il la permission en vertu du paragraphe? Comment limite-t-on ou dirige-t-on son pouvoir discrétionnaire?

19. Pourquoi place-t-on sur le même pied qu'une règle adoptée par règlement, le pouvoir discrétionnaire conféré au surintenant au termes de l'article 33?

20. En vertu de quel texte habilitant peut-on imposer un intérêt aux termes de l'article 41?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington
Conseiller juridique

OTTAWA (Ontario) K1A 1G2
Le 26 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes
a/s le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

DORS/78-213, Règlement général sur les parcs nationaux

Monsieur,

La présente est en réponse à votre note du 8 janvier portant sur le Règlement susmentionné. Nos réponses suivant l'ordre des questions posées.

1. *Article 2, définition d'«installation récréative publique»*—Nous considérons qu'une installation récréative publique constitue bien un «travail public» aux termes de l'alinéa 7(1)*i*) de la Loi.

2. Nous croyons que ces installations sont fournies aux termes des responsabilités conférées au ministre par le paragraphe 5(1) de la Loi ainsi qu'implicitement par l'alinéa 7(1)*i*).

3. *Paragraphe 5(3)*—Nous croyons que l'imposition de droits pour l'utilisation des installations récréatives publiques est permise implicitement aux termes de l'alinéa 7(1)*a*), dans la mesure où le ministre doit contrôler les installations après en avoir autorisé la création. Toutefois, compte tenu de la recommandation du Comité selon laquelle une autorité réglementaire précise devrait régir l'imposition des droits, nous proposerons une modification appropriée à la Loi sur les parcs nationaux.

4. *Article 6*—Nous croyons que le texte habilitant sur lequel repose cet article est l'alinéa 7(1)*a*) qui, outre le fait de comprendre la préservation, le contrôle et l'administration des

[*Texte*]

extended to include safety of persons. Section 4 equally imports an obligation to manage and control the parks for the benefit and enjoyment of people, subject to the Act and Regulations. Thus it is to the benefit and enjoyment of visitors that regulations be made for their safety. Also, management imports a need to consider expense and danger to rescuers and park staff if unskilled climbers, for example, are let loose unchecked.

5. *Subsection 7(3)*—The exercise of discretion under this provision varies according to circumstances. A Superintendent will take reasonable measures to ensure protection of Park resources by imlementing this section. Changing circumstances dictate the terms or conditions which may appear in a permit. For example a person who wishes to enter an area where the risk of forest fire is high may be permitted to do so on condition that he does not light a camp fire. Another example would be the imposition of garbage or litter controls for persons using sensitive areas of a Park. Because these provisions are relatively new, the development of specific guidelines have just begun. At the present time, a Park Superintendent relies on park management plans and the advice of park wardens and other activity specialists in determining how this provision is used.

6. *Section 8*—For the same reason given in item 4, we feel that authority is derived from paragraph 7(1)(a) of the Act. The provision is directed both to the safety of the public and to the protection of park resources. Caves are very vulnerable to vandalism and to deterioration by visitor activity. It has been demonstrated, for example, that carbon dioxide emitted by visitors can cause chemical breakdown of cave formation.

7. We are presenty preparing proposed amendments to the National Parks Act and we will consider your suggestion that clear and detailed authority regarding safety of persons using Parks should be made in the Act.

However, we fail to see the purpose in providing authority for making regulations directed to those who search for persons lost or overdue. The imposition of regulations on trained search and rescue personnel reacting to emergency situations would most likely be burdensome.

8. *Section 9*—We believe that authority for this provision is derived from paragraph 7(1)(l) of the Act. The types of businesses listed in the section are limited and have thus become monopolistic in nature. Control of rates charged by such operations is needed to protect the consumer.

9. *Section 11*—It is assumed that you mean discretion conferred on the Director in your question. We have policy respecting the taking of flora and natural materials both for scientific and research purposes to ensure that there is no undue destruction of park resources. The use of Park natural materials for construction purposes is also controlled by policy. Limitations take into account impairment of Park resources

[*Traduction*]

parcs, peut être élargi pour inclure la sécurité des personnes. L'article 4 impose aussi l'obligation d'administrer et de surveiller les parcs pour le bénéfice et la jouissance des citoyens, sous réserve de la Loi et du Règlement. En conséquence, c'est pour le bénéfice et la jouissance des visiteurs qu'on établit des règlements concernant leur sécurité. En outre, l'administration est tenue d'étudier les dépenses engagées et les risques bravés par les secouristes et le personnel du parc si on laisse entrer sans restriction des alpinistes novices, par exemple.

5. *Paragraphe 7(3)*—L'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré aux termes de cette disposition dépend des circonstances. Le surintendant prendra les mesures voulues pour assurer la protection des ressources du parc en appliquant ce paragraphe. Les circonstances dictent les clauses devant figurer dans un permis. Par exemple, une personne qui désire visiter un secteur où le risque d'incendie de forêt est élevé, peut être autorisée à le faire à condition d'accepter de ne pas allumer de feu de camp. Un autre exemple serait l'imposition de contrôle sur les déchets aux usagers des secteurs menacés du parc. Comme ces dispositions sont relativement nouvelles, on vient d'entreprendre l'élaboration de lignes directrices précises à leur sujet. À l'heure actuelle, un surintendant de parc se fonde sur les plans de l'administration du parc et sur les conseils des conservateurs du parc et autres spécialistes pour établir comment il convient d'utiliser cette disposition.

6. *Article 8*—Pour la même raison donnée au numéro 4, nous croyons que le texte habilitant est le paragraphe 7(1)*a*) de la Loi. La disposition vise à protéger et la sécurité du public et les ressources du parc. Le vandalisme est fréquent dans les cavernes. Celles-ci peuvent aussi être détériorées par les visiteurs. Il est prouvé, par exemple que le gaz carbonique libéré par les visiteurs peut causer la désintégration chimique d'une caverne.

7. Nous préparons, à l'heure actuelle, des projets de modifications à la Loi sur les parcs nationaux et nous tiendrons compte de votre recommandation selon laquelle il convient de prévoir dans la Loi une autorité réglementaire claire et précise régissant la sécurité des usagers des parcs.

Toutefois, nous ne comprenons pas qu'il sait nécessaire de prévoir une autorité réglementaire précise régissant les secouristes à la recherche des personnes perdues ou en retard. L'imposition de règlements aux spécialistes des recherches et du secourisme, agissant dans des situations d'urgence, seraient inutilement contraignante.

8. *Article 9*—Nous croyons que le texte habilitant pour cette disposition est l'alinéa 7(1)*l*) de la Loi. Les entreprises énumérées à cet alinéa sont limitées et sont donc devenues monopolistiques. Il est nécessaire de contrôler les tarifs demandés afin de protéger le consommateur.

9. *Article 11*—Je présume que votre question porte sur le pouvoir discrétionnaire conféré au directeur. Nous avons établi des lignes directrices au sujet de l'enlèvement de la flore et de matières naturelles à des fins scientifiques et à des fins de recherche pour éviter la destruction inutile des ressources des parcs. Des lignes directrices régissent aussi l'utilisation des matières naturelles des parcs à des fins de construction. Les

[*Text*]

and the feasibility of bringing in such materials from sources outside the Parks.

10. *Section 14*—The words "from a Park" should have been placed after the word "remove". This amendment will be noted for the next revision of these regulations.

11. *Section 18 and 19*—The question does not appear to apply to section 19 where the Superintendent does not issue a permit but allows the taking of water under the circumstances described therein. With respect to section 18, a Director would only issue water permit under the indicated circumstances.

12. *Subsection 18(2)*—The Park Superintendent ensures that the actual method of taking water is satisfactory in all respects. The superintendent is on hand to determine that technical and mechanical aspects are appropriate and ensures compliance to provincial or federal standards governing such installations. A Director monitors the overall taking of water considering such factors as impairment of Park resources, purposes for which the water will be used and water quality.

13. *Subsection 18(3)*—The fee for issuance of such permits is an extension of authority to make regulations concerning the use of water under paragraph 7(1)(h) of the Act.

14. *Section 21*—The intent of this provision is to limit the activities described to areas where control is best achieved. The Superintendent considers impairment to park resources, public safety and demand for such activity. The Superintendent depends on the advice of professional expertise in determining where such activities are environmentally acceptable and do not interfere with other public activities.

15. *Section 24*—Permits are issued at wharves where mooring facilities are provided. The permits control the number of users at heavily used mooring sites and are available to anyone as long as space is available.

16. *Paragraph 31(1)(a)*—This provision is used where there is flagrant disregard for park property. It is a means of compelling clean-up operations before the condition becomes detrimental to park visitors or resources. Because of varying circumstances, it would be difficult to formulate objective criteria based on sanitation and natural conditions.

17. *Section 32*—This provision gives a Park superintendent clear authority to react to an undesirable situation such as late-night disruptions in a family campground. It happens quite often that a person creating a disturbance challenges the Superintendent's authority to prohibit the action. The provision, as it exists, specifically sets out the authority which is most useful in any prosecution which may result. Drafting the provision in the way you suggest would severely limit a Park Superintendent's flexibility in dealing with misbehavior.

18. *Subsection 32(4)*—The provision was designed to prevent undesirables from moving from one park to another to resume activities. Many of the western parks are clustered and

[*Translation*]

restrictions tiennent compte de la destruction des ressources des parcs et de la possibilité d'amener ces matières de l'extérieur des parcs.

10. *Article 14*—Les mots «d'un parc» auraient dû être placés après le mot «enlever». Cette modification sera apportée lors de la prochaine révision du Règlement.

11. *Articles 18 et 19*—La question ne semble pas s'appliquer à l'article 19 aux termes duquel le surintendant n'émet pas un permis, mais accorde la permission de puiser de l'eau dans les circonstances décrites à ces articles. En ce qui touche l'article 18, le directeur ne délivrerait de permis que dans les circonstances indiquées.

12. *Paragraphe 18(2)*—Le surintendant du parc doit s'assurer que la méthode que les récipiendaires se proposent d'employer est satisfaisante. Le surintendant est sur place pour établir si les aspects techniques et mécaniques sont appropriés et permettent de respecter les normes provinciales ou fédérales régissant de telles installations. Le directeur surveille le puisage de l'eau en tenant compte de facteurs comme la destruction des ressources du parc, les fins auxquelles doit servir l'eau et la qualité de celle-ci.

13. *Paragraphe 18(3)*—L'imposition d'un tarif pour la délivrance de ces permis est une extension de l'autorité réglementaire régissant l'utilisation de l'eau aux termes de l'alinéa 7(1)*a*) de la Loi.

14. *Article 21*—Le but de cette disposition est de limiter les activités décrites aux secteurs qu'il est plus facile de surveiller. Le surintendant doit tenir compte de la destruction des ressources du parc, de la sécurité du public et de la demande pour de telles activités. Le surintendant se fond sur les conseils de spécialistes pour établir ces activités menacent l'environnement ou nuisent à d'autres activités publiques.

15. *Article 24*—On délivre des permis pour les quais dotées d'installations d'amarrage. Les permis contrôlent le nombre d'usagers aux quais d'amarrage achalandés et sont accordés à tout requérant pourvu que le quai offre l'espace voulu.

16. *Alinéa 31(1)a)*—On applique cette disposition dans les cas de dommages flagrants au parc. Elle permet d'obliger le responsable à nettoyer les dégâts avant que ceux-ci ne menacent les visiteurs ou les ressources du parc. En raison de circonstances changeantes, il serait difficile d'établir des critères objectifs fondés sur la salubrité publique et les conditions naturelles.

17. *Article 32*—Cette disposition donne au surintendant d'un parc l'autorité de prendre les mesures voulues lorsque, par exemple, quelqu'un trouble en pleine nuit le calme d'un camping familial. Il arrive souvent que le perturbateur conteste le droit du surintendant de lui interdire de troubler l'ordre public. La disposition établit clairement l'autorité, ce qui est des plus utiles lors de poursuites éventuelles. Nous restreindrerions grandement la souplesse avec laquelle le surintendant peut agir dans les cas d'inconduite en libellant la disposition de la façon proposée.

18. *Paragraphe 32(4)*—Le but de la disposition était d'empêcher les indésirables d'aller d'un parc à l'autre semer la pagaille. Bon nombre des parcs dans l'Ouest sont près les uns

[*Texte*]

it is fairly convenient for a rowdy group to move from campground in one park to a campground in another. If a person is expelled under this subsection, it is usually as a result of extreme disorderly behaviour. The decision to allow such a person back into a park rests with the Regional Director who calls for a report and a recommendation and makes the decision on the basis of the circumstances of the expulsion.

19. *Section 33*—The reference to "regulation" in this provision means the National Parks Signs Regulations and the National Parks Businesses Regulations. It is desirable that any promotional activity, which does not fall under the control of those Regulations, be monitored by the Superintendent.

20. *Section 41*—We feel that this regulation falls within the context of paragraph 7(1)(a). It is a means of managing and controlling the revenues owing to the park. However, as noted in our reply to your comments on subsection 5(3) we agree that clear and detailed authority should be made for the provision and an appropriate amendment to section 7 of the Act will be recommended.

Yours sincerely,

Steve Kun
Director
National Parks Branch

[*Traduction*]

des autres et il est assez facile à un groupe de perturbateurs d'aller d'un camping à un autre. Si une personne est expulsée d'un parc aux termes de cet article, c'est habituellement en raison d'une inconduite extrême. La décision de permettre à cette personne de retourner à un parc relève du directeur régional qui demande un rapport et une recommandation et qui prend la décision en fonction des circonstances entourant l'expulsion.

19. *Article 33*—L'allusion à «Règlement» dans cette disposition signifie le Règlement sur les enseignes dans les parcs nationaux et le Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux. Il est souhaitable que le surintendant surveille toute activité promotionnelle qui n'est pas régie par ces règlements.

20. *Article 41*—Nous croyons que ce règlement relève de l'alinéa 7(1)*a*) qui permet de gérer et de contrôler les revenus dûs au parc. Toutefois, comme nous le précisions dans notre réponse à vos observations sur le paragraphe 5(3), nous reconnaissons qu'une autorité réglementaire claire et détaillée devrait être établie concernant cette disposition et nous recommanderons donc la modification en conséquence de l'article 7 de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur
Direction des parcs nationaux
Steve Kun

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, counseil has made a number of suggestions to Parks Canada and I wonder—there has been a response to each and every one of them, but I would question whether counsel is actually accepting all of the responses that have been made. Some of them appear to be satisfactory, but maybe counsel will tell us which ones, at the moment, he feels are unsatisfactory in terms of the response we have received.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, perhaps if I went through them one after another, it might be easiest. The department has made a very full response on this regulation, as also on the Wood Buffalo National Park regulations. They also telephoned me to say they are anxious for these things to come back before the committee, because they were waiting on putting forward amendments to the act to see what the committee's reaction was to their responses. So, there is clearly an opinion in the department to re-open their act, which gives the committee the opportunity to make strong representations about possible amendments.

Now, as to the first two items on Section 2, definition of public recreational facility, the committee asked for identification of authority, and I think the identification that has been given is satisfactory.

On Section 5.(3), the answer is satisfactory so long, of course, as the department does go ahead and promote a bill to include authority in the act to set fees. It takes most departments a long time to realize that the committee's objection to setting fees is not usually one only of vires, but it is criterion

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre conseiller a présenté nombre de suggestions à Parcs Canada, et je me demande si nous avons reçu une réponse à chaque point soulevé, car je doute fort que notre avocat accepte en fait toutes les réponses qui lui ont été données. Certaines semblent satisfaisantes, mais il voudra peut-être nous dire lesquelles, à son avis, sont insatisfaisantes.

M. Eglington: Monsieur le président, si je les passais en revue l'une après l'autre, ce serait peut-être plus facile. Le ministère a répondu d'une façon très détaillée aux questions posées au sujet de ce règlement ainsi qu'au sujet du Règlement sur le gibier du parc de Wood-Buffalo. On m'a également téléphoné pour me dire que le ministère voulait s'assurer que ces questions reviendraient à l'ordre du jour du comité puisqu'on attendait notre réaction avant de proposer des amendements à la loi. Puisque le ministère tient clairement à réévaluer ces mesures, le comité a l'occasion de faire connaître avec fermeté ce qu'il pense d'éventuels amendements.

En ce qui concerne les deux premières questions portant sur l'article 2, la définition d'installation récréative publique et l'identification de l'autorité habilitante, je crois que les réponses données sont satisfaisantes.

Au sujet de l'article 5.(3), la réponse est satisfaisante dans la mesure, évidemment, où le ministère donne suite à l'idée d'apporter des modifications appropriées à la loi de façon à y prévoir l'autorité d'imposer des droits. Il faut longtemps, en général, aux ministères pour se rendre compte que si le comité

[*Text*]

number 6, which says it must be express authority for the levying express of fee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, Mr. Eglington. It might be easier for members to follow if you look at the letter from Parks Canada, Mr. Eglington, dated March 26.

Mr. Eglington: Well, the fourth item in that letter concerns Section 6 and also relates to Section 8—the question of restricting people in the park for the object of safety for themselves and safety for those who might have to go and rescue them. Since they offer, in item number 7, the proposition that they are considering the committee's suggestion that clear and detailed authority regarding safety of persons using parks should remain in the act, I think the committee should take them up on that and say that as far as Sectios 6 and 8 of the regulations are concerned, the committee would like to see express authority in the act for a restricting of activities in the interests of safety.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we could make that suggestion now, then.

Mr. Eglington: Now, the fifth item, Section 7.(3) concerns the authority of the superintendent to permit people to engage in activity that had otherwise been restricted or prohibited, and to impose terms and conditions of them doing so. The objection to this was the habitual one of sub-delegation. The answer explains, of course, why that power was taken in the regulations and it also includes the statement that the provision is new and that the development of specific guidelines for the giving of permission has just begun. I think about all the committee can do in this instance is to tell the department that as soon as the guidelines are developed they should be included in the regulations so that the commissions become a matter of law and not a matter of the park superintendent's discretion.

• 2050

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we could also ask them at the same time that they advise us when the guidelines are going to be prepared, otherwise it might be several years before this would happen.

Mr. Eglington: Now this Section 7(3) also brings up the other point which has plagued the committee in dealing with parks regulations over all the years, and that is that the regulations are all cast in terms of what a superintendent can do in the park and the control that the superintendent has. The act is not cast in those terms, and if one would read the act one would not get the impression that the whole operation of the park and the enjoyment of the park was to depend upon the superintendent. So the committee should probably also recommend that in the amendment of the act the powers, duties and position of the superintendent of the park should be dealt with fully.

The eighth item, Section 9. I think the answer to that is correct. The setting of maximum fees for mini-golf and so on is a control of a trade which has become monopolistic, and there is power in the act to make regulations controlling trades. The

[*Translation*]

s'oppose à l'imposition de droits, ce n'est pas seulement pour une question de légalité, mais parce que le critère numéro 6 prévoit que l'autorité d'imposer des droits doit être définie.

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, monsieur Eglington. Il serait peut-être plus facile de suivre les explications si vous regardez la lettre envoyée à M. Eglington le 26 mars par Parcs Canada.

M. Eglington: Le quatrième paragraphe de cette lettre porte sur l'article 6 ainsi que sur l'article 8, la protection des visiteurs pour leur sécurité et celle de leurs secouristes. Puisque les responsables du ministère offrent au numéro 7 de tenir compte de la suggestion du comité voulant qu'un article habilitant clair et détaillé sur la sécurité des visiteurs soit inclus dans a loi, je crois que le comité devrait les prendre au mot et leur dire qu'en ce qui concerne les articles 6 et 8 du règlement, il aimerait que la loi prévoie l'autorité expresse de restreindre les activités pour des raisons de sécurité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudrait peut-être le proposer maintenant.

M. Eglington: Le numéro 5, l'article 7.(3), porte sur le pouvoir du surintendant de permettre à des visiteurs de se livrer à des activités qui seraient autrement limitées ou interdites et d'imposer les conditions de l'autorisation. Nous nous y sommes opposés pour la raison habituelle de sous-délégation. La réponse explique pourquoi l'on a prévu ce pouvoir au règlement, et on mentionne également que la disposition est nouvelle et qu'on vient tout juste de commencer l'élaboration de lignes directrices à cet égard. Tout ce que peut faire le comité, dans ce cas, c'est de dire au ministère qu'aussitôt les lignes directrices rédigées, elles devraient être incluses dans le règlement de façon à ce que les permissions accordées le soient en vertu de la loi et non en vertu du pouvoir discrétionnaire du surintendant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être pourrions-nous demander au ministère par la même occasion de nous prévenir lorsque ce sera fait car sinon, il faudra peut-être attendre plusieurs années.

M. Eglington: Maintenant, l'article 7(3) soulève également un autre point qui préoccupe le Comité depuis des années dans les règlements de Parcs Canada, à savoir que les règlements sont toujours rédigés en fonction de ce qu'un surintendant peut faire au parc et les pouvoirs qu'il a. La loi n'est pas formulée selon cette optique. En effet, si l'on lit la loi, on n'en retire pas l'impression que tout le fonctionnement et la jouissance du parc reposent sur le surintendant. Le Comité devrait donc probablement recommander qu'en étudiant la possibilité de modifier la loi, on examine à fond les pouvoirs, fonctions et le poste du surintendant des parcs.

Le numéro 8, l'article 9, la réponse est juste, je crois. Le fait de fixer les droits maximaux payables par les usagers des mini-golf, etc. est une façon d'imposer des limites à des entreprises devenues monopolisatrices, et la loi prévoit le pou-

[*Texte*]

only difficulty is that the actual control will now appear not in a regulation made by the governor in council, it will appear in an order or perhaps even a mere letter of the minister saying that the operator of the mini-golf course can only charge so much. I am not sure whether it is possible to avoid that or not. The only way would be to, of course, insist that all the maximum fees be set in the regulations.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I wonder if we could just go back for a moment to the provisions in Sections 6 and 8. I had suggested a very simple amendment which I think would mean that they would be completely in order, and that is under the enabling power, Section 7(1)(n), there is provision to make regulations for the preservation of public health and the prevention of disease. Well, if that were just simply expanded to the preservation of public health and safety and the prevention of disease, I think that would clearly mean that Sections 6 and 8 were intra vires and remove any doubt. It would be a very simple way of covering that, and I would so recommend. I do not know if that requires a formal motion.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I do not think it requires a formal motion. I think counsel has noted it and in the draft of our reply to the department he will do that.

Mr. Eglington: The ninth item concerns section 11 which allowed the director in this case, that is the area director, to allow the removal of items of flora which otherwise cannot be removed. The answer is that there is a policy relating to the removal of flora on permission, and also the removal of natural materials for construction purposes on approval. I think the committee's traditional response in this area is that if there is a policy, and if it is already clearly stated, then that policy should be in the regulations; it should not be left entirely to the discretion, in this case, of the director.

The tenth item, Section 14, they have promised to clear up that small point of drafting.

Item 11, I think they have indicated quite clearly in their response to Sections 18 and 19 that those sections are indeed exhaustive of the situations in which water may be diverted under a permit, and that is what the committee wanted to find out. So that answer is satisfactory.

Item 12, Section 18(2). The committee wanted to know when the superintendent would find that the proposed method of taking water is satisfactory in all respects. The committee objected to the vagueness of the phrase "satisfactory in all respects". They have, I think, indicated what it means in the answer; and I think the answer is they should proceed to amend Section 18(2) to include the material they have given us by way of answer. They seem to know what "satisfactory in all respects" means and they should say so in the regulation.

• 2055

On Section 18(3), which is the authority for fees, again, they should be encouraged to make provision for this in the amendments they are putting forward.

[*Traduction*]

voir de formuler des règlements pour surveiller les entreprises. Le seul problème, c'est que le contrôle réel s'exercera non pas en vertu d'un règlement promulgué par le gouverneur en conseil, mais par décret où même par simple lettre du ministre où il sera dit que l'exploitant du mini-golf ne peut demander que tant. Je ne sais pas s'il est possible d'éviter cela ou non. La seule façon de contourner la difficulté serait bien sûr d'insister pour que tous les tarifs maximums soient définis dans le règlement.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, pourrions-nous revenir en arrière un instant aux dispositions des articles 6 et 8. J'avais proposé un amendement tout simple qui rendait ces articles tout à fait acceptables, à savoir qu'en vertu du pouvoir habilitant, à l'article 7(1n), il existe une disposition voulant qu'on puisse établir des règlements visant la préservation de la santé publique et la lutte contre la maladie. Il suffirait d'ajouter à la préservation de la santé et à la lutte contre la maladie, la sécurité, ce qui signifierait alors que les articles 6 et 8 seraient ««intra vires» et enlèverait tout doute. Ce serait une façon très simple de régler la question et je la recommande. Je ne sais pas s'il faut une motion officielle.

Le coprésident (M. Beatty): Non, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de présenter une motion. Je crois que notre conseiller juridique l'a notée et qu'il en tiendra compte dans notre réponse au ministère.

M. Eglington: Le numéro 9 porte sur l'article 11 qui permet au directeur, au directeur régional, d'autoriser l'enlèvement de la flore qui ne pourrait pas l'être autrement. Dans la réponse, on nous dit qu'il existe une politique sur l'enlèvement de la flore avec permission ainsi que de matières naturelles à des fins de construction, avec autorisation. Dans ce domaine, je crois que la réponse du comité a toujours été que s'il existe une politique, si elle est déjà clairement définie, elle devrait figurer dans le règlement; on ne devrait pas laisser la chose entièrement à la discrétion, dans ce cas, du directeur.

Le numéro 10, l'article 14, on nous promet de remédier à cette petite erreur de rédaction.

Le numéro 11, nous apprend clairement que les articles 18 et 19 énumèrent effectivement la liste exhaustive des situations pour lesquelles on délivre un permis permettant de puiser de l'eau, ce dont le comité voulait s'assurer. Donc la réponse est satisfaisante.

Le numéro 12 porte sur l'article 18(2). Le Comité voulait savoir quand le surintendant décide que les méthodes utilisées pour puiser de l'eau sont satisfaisantes à tous les égards. Le Comité avait fait valoir que l'expression «satisfaisante» était vague. Je crois que, dans la réponse, on en explique le sens; je crois donc que le ministère devrait modifier l'article 18(2) pour y insérer la réponse qu'on nous a donnée. Puisque l'on semble savoir ce que «satisfaisante» signifie, on devrait l'inclure dans le règlement.

Quant à l'article 18(3), qui porte sur l'autorité de fixer des droits, là encore, on doit encourager le ministère à songer à l'inclure dans les amendments qui seront présentés.

[*Text*]

Section 21: if the superintendents are to have these quite considerable powers, then the enabling authorities in the act should be amended to allow of it. The answer is reasonable on its face, but it still leaves the matter entirely in the superintendent's discretion, and it is not governed by a regulation of the Governor in Council.

Section 24: they have said quite clearly that the permits control the number of users and are available to anyone as long as space is available. If that case is true, then Section 24 should provide that space is made available if someone comes along and there is space to moor. The present Section 24 is cast in discretionary terms, that a permit may be granted; and if it is clearly a case of first up, best dressed, then that is what Section 24 should say.

Section 31(1)(*a*): this was the section that said:

> Any person occupying or using a public area in a
>
> (*a*) Park shall at all times maintain the area in condition satisfactory to the Superintendent:

The answer given indicates the administrative difficulties there are in compelling or requiring clean-up, and I suspect the committee will have to accept that provision. But again, it does give the superintendent a great deal of power over individuals.

Section 32 empowered the superintendent:

> . . . at any time and for such period of time as he deems necessary . . .

to prohibit certain activities, including the use of radio, musical instruments, or anything that causes excessive noise. A redraft in objective terms was recommended to the department. The department does not want to follow it because they want the superintenden to be able to say "I deem it necessary to prohibit the use of a radio at such and such a time in the park". That form definitely allows for subdelegation of power to the superintendent, and I suspect that is one of the powers which that act should provide and which can be conferred on the superintendent. That would be the way to deal with it. Clearly some sort of power of that kind is required, and if the department are not prepared to accept the objective formulation recommended to it by the committee, or they wans a subjective power and they want the superintendent to act in this way, they should have their act amended to allow it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then you are recommending that we recommend that.

Mr. Eglington: Subsection (4) is the point that if a person is removed from one park by the superintendent, he can be prevented from entering any park without permission of the area director. The answer given here is that many of the parks are clustered together. I take it this is a handy disciplinary weapon to have against rowdies, and this is a point Mr. Robinson. Minor felt very strongly about when it came up, so he may have something more to say.

Mr. Robinson (Burnaby): Robinson Minor?

[*Translation*]

L'article 21: On y accorde des pouvoirs considérables au surintendant et, par conséquent, on devrait modifier l'autorité habilitante prévue dans la loi afin de le permettre. A première vue, la réponse semble raisonnable, mais la question reste toujours entièrement à la discrétion du surintendant puisqu'elle n'est pas assujettie à un règlement promulgué par le gouverneur en conseil.

L'article 24: On nous a répondu très clairement que le nombre de permis contrôle le nombre d'usagers et qu'ils sont accordés s'il y a l'espace voulu. Si c'est vrai, alors il devrait être stipulé à l'article 24 que s'il y a de la place, et que quelqu'un se présente, il obtient une place au quai d'amarrage. La version actuelle de l'article 24 est rédigée en termes discrétionnaires disant que le permis peut être accordé; si c'est vraiment le cas que le premier arrivé est le premier servi, alors c'est ce que l'article 24 devrait dire.

Article 31(1)a): Il s'agit de l'article qui stipule:

> Ceux occupant ou utilisant un endroit public doivent
>
> *a*) toujours garder le terrain dans un état satisfaisant et,

Dans la réponse, on souligne les difficultés administratives qui se posent pour forcer quelqu'un à faire le nettoyage; j'ai l'impression que le comité devra accepter cette disposition. Néanmoins, la disposition accorde énormément de pouvoir au surintendant sur les individus.

L'article 32 prévoit:

> . . . que le surintendant peut toujours . . .

interdire certaines activités, y compris l'utilisation de radios, d'instruments musicaux ou d'appareils exagérément bruyants. Nous avons recommandé au ministère de reformuler l'article en termes plus objectifs. Le ministère ne veut pas donner suite à notre recommandation puisqu'il veut que le surintendant puisse dire «j'estime nécessaire d'interdire l'utilisation de radios à telle ou telle heure dans le parc». Une telle formulation permet la sous-délégation de pouvoirs au surintendant et j'ai l'impression que c'est là un des pouvoirs que la loi devrait conférer au surintendant. Ce serait la meilleure façon de régler le problème. Il est clair qu'il faut un pouvoir de ce genre et, si le ministère n'est pas disposé à accepter la recommandation du comité de formuler l'article de façon objective, ou si le ministère préfère un pouvoir subjectif, s'il veut que le surintendant agisse de cette façon, il devrait modifier la loi afin de la permettre.

Le coprésident (M. Beatty): C'est ce que vous nous proposez de recommander.

M. Eglington: L'alinéa (4) prévoit que les personnes expulsées d'un parc par le surintendant ne peuvent y retourner s'il s'y oppose sans la permission du directeur régional. On nous a répondu que bon nombre de parcs sont près les uns des autres. C'est sans doute une bonne méthode de pression sur les perturbateurs; il s'agit d'un point au sujet duquel M. Robinson le jeune avait des opinions très fermes, il a peut-être quelque chose à dire maintenant.

M. Robinson (Burnaby): Robinson le jeune?

[*Texte*]

Mr. Eglington: You are sitting next to Robinson Major there.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Equal status; it is purely a distinction, that is all.

It seems to me there is no reason why we could not have some formula, as you have suggested in 16, and certainly some criteria to determine 17. I must say I agree with my friend concerning 18, that the fact that you may be rousted from one park is no reason why you should be kept out of all prks—and for what period of time? You know, there is just no criteria at all. I think we are entitled to get a proper realistic appraisal of all three of these.

• 2100

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I just get some clarification on that. I can see the question of the time limit being a concern but why, if somebody acts in a thuggish way in one park and there is another one next door, should he be able to be kicked out of one and then just move in next door until he does the same thing.

Mr. Robinson (Burnaby): Well, Mr. Chairman, the concern that I have is partly the time limit but it is also the fact that this is a very, very sweeping power, that no person who has been removed from a park under Subsection (3) shall enter or attempt to enter any park—that is any park in the entire country—for any period of time until he has been given the authorization by the regional director. And surely that is an excessive power. Now if people go from one park to another, there is a very simple answer, and that is that the superintendent of the second park can also evict them if they are causing a problem. The suggestion is made that they move from one park to another to resume activities in the western parks. Well, as a western member, I am familiar with the location of our national parks and I cannot really think of too many parks where one could conveniently move from one to another, if one was in a sort of a roving party, and the power already exists under 32(1) to kick these people out of that second park if in certain circumstances they did move on. The powers as presently worded is completely excessive and we should reiterate our concern about that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it not analagous though to your having an apartment somewhere in a building and being kicked out because you are being rowdy and then claiming the right to move in somewhere else in the same building?

Mr. Robinson (Burnaby): But it is not the same building though, and that is the point. It is any other apartment in the entire city or in the entire province.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, the same landlord.

Mr. Robinson (Burnaby): I think the powers which are needed to deal with the kind of behaviour which is objected to, and certainly I am sure we all know the kind of behaviour we

[*Traduction*]

M. Eglington: Vous êtes assis à côté de Robinson père.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous sommes égaux, c'est simplement pour nous distinguer.

Je ne vois pas du tout pourquoi nous ne pourrions pas en arriver à une formule, semblable à celle que vous proposez au paragraphe 16, et il serait certainement possible de fixer des critères comme vous le recommandez au numéro 17. Je dois avouer que je suis d'accord avec mon ami au sujet du paragraphe 18, que ce n'est pas parce qu'on vous a mis à la porte d'un parc qu'on peut vous empêcher d'utiliser les autres parcs . . . et pour quelle période de temps? Pour tout dire, il n'existe aucun critère. Je crois que nous sommes en droit d'obtenir une évaluation réaliste et appropriée de tous les trois.

Le coprésident (M. Beatty): Pouvez-vous me donner des éclaircissements: je comprends bien qu'on s'inquiète de la période d'expulsion, mais je ne vois pas pourquoi au cas où quelqu'un se comporte de façon désordonnée dans un parc et qu'on le mette à la porte, il puisse se rendre dans le prochain parc, s'il y en a un, pour agir à nouveau de la sorte.

M. Robinson (Burnaby): La question qui se pose est naturellement la question de temps mais il y a aussi ce fait qu'on donne par là véritablement des pouvoirs extrêmement vastes si l'on décide qu'une personne expulsée d'un parc en vertu du paragraphe (3) n'a plus le droit d'entrer ou d'essayer d'entrer dans un autre parc, c'est-à-dire, dans tout parc du pays, pour une période de temps définie à moins qu'il n'en reçoive l'autorisation du directeur régional. Voilà un pouvoir excessif. Mais, en supposant qu'on puisse passer ainsi d'un parc à l'autre, il est très facile de régler le problème. Le Surintendant du deuxième parc a aussi la possibilité d'expulser cette personne qui crée des ennuis dans le deuxième parc. On parle d'ailleurs de personnes qui se déplacent d'un parc à l'autre pour continuer à se livrer à des activités intempestives dans les parcs de l'Ouest; or, à titre de député de l'Ouest, je connais bien l'emploiement des parcs nationaux et je ne vois pas trop comment cela pourrait se produire, comment on pourrait facilement se déplacer d'un parc à l'autre et, en vertu de l'article 32(1), on a le pouvoir d'expulser ces gens du deuxième parc, dans certaines circonstances. Les pouvoirs tels que libellés à l'heure actuelle sont véritablement excessif et nous devrions à nouveau souligner le fait que cette situation nous inquiète.

Le coprésident (M. Beatty): La situation ne ressemble-t-elle pas à celle où vous êtes expulsé d'un appartement pour mauvaise conduite et où vous réclamez le droit d'emménager quelque part d'autre dans le même bâtiment?

M. Robinson (Burnaby): Dans votre cas, il ne s'agit pas du même bâtiment. Il s'agirait d'un autre appartement se trouvant quelque part d'autre dans la ville ou quelque part d'autre dans la province.

Le coprésident (M. Beatty): Mais il s'agit du même propriétaire.

M. Robinson (Burnaby): Mais, dans l'article 32(1), nous disposons justement des pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures dans ces cas de conduite désordonnées dont tous j'en

[*Text*]

are talking about, are contained in Section 32(1), and I really do not think the powers in Section 32(4) are needed, and there is an opportunity for abuse of those powers. It may not in fact happen but I think we should express our concern that it is too broadly worded.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that the consensus of the committee?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think so. I certainly agree with that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think they should be allowed more than one bite of the cherry.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, great.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I mean because you have acted up in one park is no indication you are going to act up in every park.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You could be under these regulations prohibited indefinitely from going into any park.

Senator Lafond: That is right. There should be a time limit.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Or at least there should be a review or some process whereby you can appeal the decision or make arrangements to come back in or something. But there is absolutely nothing here at all. It is just an unfettered discretion that the park superintendent has.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Section 33.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They will eventually run out of parks.

Mr. Robinson (Burnaby): Either that or out of alcohol, one of the two.

Mr. Eglington: Section 33 provided that no person shall display or distribute any advertisement or handbill in the park except as authorized by the superintendent or any regulation. Well, the committee was not concerned about authorization by regulation but it is concerned about authorization by the superintendent, and it is still a matter that the superintendent has unfettered discretion to allow distribution of advertisements or handbills, or to refuse. So we have subdelegation again. Again, if this is the type of power that they want to be able to confer on superintendents of parks, then the act should set out in great detail what superintendents can do.

Section 41 is our old friend, the collection of interest on overdue accounts, which they attempt to justify as relating to the revenues owing to a park and the revenues owing to a park are part of the management of a park. And whether they are or not, the committee has always insisted that there has to be expressed authority for surcharges on accounts and, if they are amending their act and they want their interest on overdue accounts, they should bring in a new statute.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, Mr. Kun has said that.

[*Translation*]

suis sûr nous devinons la nature. Je ne crois pas qu'on doive faire appel aux pouvoirs conférés en vertu de l'article 32(4) et, en plus, il y aurait là possibilité d'abus. Le cas pourrait ne pas se présenter, mais nous devons néanmoins indiquer que cette situation nous inquiète car ces pouvoirs sont libellés de façon à leur donner trop de portée.

Le coprésident (M. Beatty): Le Comité est-il de cet avis?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que oui et je suis parfaitement d'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'on devrait leur donner plus qu'une chance.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le fait que vous vous soyiez conduit de cette façon dans un parc ne veut aucunement dire que vous vous conduirez de la même façon dans chaque parc où vous vous rendrez.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous pourriez vous trouver, en vertu de ces règlements, bannis indéfiniment de tous les parcs.

Le sénateur Lafond: C'est exact. On devrait établir une date limite dans ce cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ou tout au moins, il devrait y avoir une possibilité de révision ou quelque voie de recours quant à la décision prise ou on devrait prévoir des possibilités de réhabilitation etc. Mais ici rien n'est prévu et tout reste à la discrétion du surintendant du parc.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons à l'article 33.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Éventuellement, ces personnes ne trouveront plus aucun parc où elles n'auront pas déjà été pour se livrer à leurs activités . . .

M. Robinson (Burnaby): Ce sera le cas ou bien alors elles manqueront de boissons alcoolisées.

M. Eglington: L'article 33 prévoit qu'il est interdit d'afficher ou de distribuer des annonces ou prospectus à moins que le Surintendant ou un règlement ne l'autorise. Le Comité ne s'inquiète pas de cette autorisation résultant d'un règlement, mais de l'autorisation qui serait donnée par le Surintendant. C'est à nouveau ici un cas où on donne au Surintendant une discrétion totale pour la distribution de ces annonces ou prospectus. Voici à nouveau un cas de sous-délégation de pouvoirs. Si à nouveau, on veut conférer ce genre de pouvoirs au Surintendant des parcs, la loi devrait donner beaucoup de détails sur ce que le Surintendant a le droit de faire.

Avec l'article 41, nous renouons connaissance avec un ancien ami: il s'agit de percevoir des intérêts sur les comptes en retard. On justifie cette action dans le cadre des recettes qui doivent revenir aux parcs pour sa gestion. De toute façon, le Comité a toujours insisté pour que le pouvoir de surimposition des comptes soit expressément précise et que si l'on modifie la loi et qu'on veut obtenir la possibilité de percevoir ces intérêts sur les comptes dont le paiement est en retard, on devrait créer une nouvelle loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): M. Kun l'a dit.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes.

• 2105

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, counsel as he went along made reference to a number of provisions which he had drawn to the attention of Parks Canada and to which they replied in a manner that he considered unsatisfactory. Certainly, speaking for myself I share his concerns, particularly with reference to Sections 21, 24 and 33, which deal with the question of sub-delegation. I think the Committee should indicate its approval of an additional letter by Mr. Eglington on these particular points from the Chair to the minister.

Mr. Eglington: I would think so in this case, since they asked for reaction.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think Mr. Steve Kun has been more than helpful in trying to address this and I think the dialogue should continue with our counsel at the present time.

Mr. Eglington: Yes. If we run into roadblocks then we could go to the minister.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay.

The next item is SOR/78-830, Wood Buffalo National Park Game Regulations and amendment under the National Parks Act.

December 5, 1979

The Designated Instruments Officer,
Conservation Service—Parks Canada,
Department of the Environment,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/78-830, Wood Buffalo National Park Game Regulations

Dear Sir:

The above Regulations were before the Committee on 22nd ultimo. Subsequently, one of the Committee members raised a separate point on the administration of the Park concerning trap lines.

The Committee had before it on 22nd November my comments on the Regulations to which I am instructed to request responses. As some of my comments are somewhat terse, being intended for a Committee which has developed certain understood principles over the years, I think I should elaborate on several of the points raised.

Point No. 2—The Committee objects to the use of subjective, as opposed to objective, tests, unless there is a very compelling reason for their use, or the enabling powers permit.

Point No. 3—The Committee considers sub-delegation of rule-making power to be *ultra vires* unless the enabling statute permits it either expressly or by necessary intendment. Sub-delegation by means of conferring a power to act *ad hoc* in a discretionary way in individual cases is equally *ultra vires*.

[*Traduction*]

M. Eglington: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, notre conseiller a mentionné un certain nombre de dispositions qu'il avait portées à l'attention de Parcs Canada et auxquelles Parcs Canada avait répondu d'une manière qu'il considère comme moin insatisfaisante. Je partage ses préoccupations particulièrement en ce qui a trait aux articles 21, 24 et 33 qui traitent de la question de la sous-délégation. Je crois que le Comité devrait autoriser M. Eglington à écrire à ce sujet, lettre qui serait transmise par le président au ministre.

M. Eglington: Je crois qu'en effet il faudrait procéder ainsi puisque Parcs Canada nous a demandé notre avis.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense que dans cette affaire, M. Steve Kun a fait preuve de beaucoup d'esprit de collaboration et je pense que le dialogue avec notre conseiller devrait se poursuivre.

M. Eglington: Oui. Si nous rencontrons des obstacles, alors nous nous adresserons au Ministre.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

Notre prochain document est le DORS/78-830, le Règlement sur le gibier du parc Wood Buffalo et modifications apportées en vertu de la Loi sur les parcs nationaux.

Le 5 décembre 1979

L'agent de liaison du ministère
Service de la conservation—Parcs Canada
Ministère de l'environnement
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/78-830, Règlement sur le gibier du parc de Wood Buffalo

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement ci-dessus le 22 novembre dernier. A la suite de cette étude, un de ses membres a soulevé une question particulière sur l'administration du parc en matière de sentiers de piégeage.

Le 22 novembre, j'ai soumis au Comité, mes commentaires sur le Règlement, commentaires auxquels on m'a chargé de vous demander de répondre. Comme certains sont assez concis, vu qu'ils étaient destinés à un comité qui au fil des ans, s'est forgé un certain nombre de principes, je m'attarderai donc sur certaines des questions soulevées.

Question nº 2—Le Comité critique l'utilisation des critères subjectifs, par opposition aux critères objectifs, à moins que cette solution soit inévitable, ou qu'elle soit autorisée par les pouvoirs habilitants.

Question nº 3—Le Comité juge *ultra vires* la sous-délégation du pouvoir de réglementation, à moins que la loi habilitante ne l'autorise expressément ou de façon implicite mais non équivoque. La sous-délégation qui consiste à conférer dans certaines circonstances un pouvoir discrétionnaire dans des cas individuels est, elle aussi, *ultra vires*.

[*Text*]

Point No. 6—This comment was merely explanatory. The Committee has received an opinion from Sir Robert Speed, Q.C., Speaker's Counsel at Westminster, that a permit system is *intra vires* a general regulatory power.

Point No. 9—The Committee's position is that a regulation may not impose a fee unless there is express authority in the enabling Act. There is also the alternative mechanism provided for in section 13 of the Financial Administration Act which may be applicable in some cases.

Point No. 12—If the occasions on which the Superintendent will grant authorizations are known, why are they not set out in the Regulations?

The point raised by one of the Committee members, Mr. Nickerson (Western Arctic), concerns the alleged practice of the Superintendent of the Park in ordering trappers to remove their trap lines from one part of the Park, where they have traditionally trapped, to another. I shall be glad if you will kindly let me know whether the Superintendent does in fact exercise such power and what section of the Act or the Regulations is his authority.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

Ottawa, Ontario. K1A 1G2.
May 7, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-830 Wood Buffalo National Park Game Regulations

Dear Mr. Eglington:

Further to our Deputy Minister's interim reply of January 10, I am pleased to respond more fully to the comments you placed before the Committee on November 22, concerning the above noted Regulations. I shall deal with each comment in the order in which they appear in your memorandum.

1. *Section 6(1)(b)*—Bears are not hunted from early November to early April during which time they are denning. Cubs accompanying a female bear throughout their first summer which is the period during which we want to protect them, will be markedly smaller than the female. Therefore we do not consider necessary the qualification "apparently".

With respect to the proposed qualification "without lawful excuse", we are concerned that this may encourage persons to kill a bear, claiming "a lawful excuse" thus weakening the

[*Translation*]

Question nº 6—Il s'agit simplement d'un commentaire explicatif. Le Comité a reçu l'opinion de Sir Robert Speed, c.r., conseiller de l'Orateur de Westminster, qui estime qu'un système de permis n'excède pas les limites du pouvoir général de réglementation.

Question nº 9—Le Comité estime qu'un droit ne peut pas être imposé par règlement à moins que la loi habilitante ne l'autorise expressément. En outre, on peut dans certains cas appliquer le dispositif prévu à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière.

Question nº 12—Si l'on connaît les circonstances dans lesquelles le surintendant peut accorder une autorisation, pourquoi ne sont-elles pas énoncées dans le Règlement?

La question qu'a soulevée l'un des membres du Comité, M. Nickerson, député de Western Arctic, concerne la prétendue habitude du surintendant d'ordonner aux trappeurs de cesser leurs activités dans la partie du parc où ils ont toujours établi leurs sentiers de piégeage, pour les poursuivre dans une autre partie du parc. Auriez-vous l'amabilité de me faire savoir si le surintendant exerce effectivement un tel pouvoir, et de m'indiquer l'article de la loi ou du règlement qui l'autorise à agir ainsi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le Conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 7 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/78-830, Règlement sur le gibier du parc de Wood-Buffalo

Monsieur,

Suite à la réponse provisoire fournie le 10 janvier dernier par votre sous-ministre, je voudrais répondre de façon plus complète aux commentaires que vous avez soumis au Comité le 22 novembre à propos du Règlement susmentionné. Pour ce faire, je suivrai l'ordre dans lequel vous avez présenté vos commentaires.

1. *Alinéa 6(1)b)*—Il est interdit de chasser l'ours pendant la période d'hibernation, soit du début de novembre au début d'avril. Les oursons qui accompagnent une ourse pendant leur premier été, c'est-à-dire pendant la période où nous souhaitons les protéger, sont nettement plus petits que leur mère. C'est pourquoi nous n'avons pas jugé utile d'utiliser le terme «apparemment».

En ce qui concerne la formule «sans excuse légitime», que vous avez proposée, nous craignons qu'elle puisse encourager certains chasseurs à tuer des ours en invoquant «une excuse

[*Texte*]

protection afforded the bears in a National Park. Should someone kill a bear in self-defence, were any charges to be laid, the courts would take into account those circumstances.

2. *Section 8(2)*—We will propose an amendment to the regulations to delete "in his opinion" as recommended.

3. *Section 9(a)*—We will propose an amendment to the regulation deleting the words "as prescribed by the Superintendent by notice posted in conspicuous places in the Park" as recommended.

4. *Section 11(3)*—We believe the authority to prescribe conditions is required in order to prevent trappers' assistants from running trap lines and thus illegitimately acquiring the status of a trapper. The kinds of conditions would include assisting by skinning or cooking or keeping a trapper's cabin but not engage in actual trapping. With a limited fur resource it is Parks Canada's objective, as it is the trappers' association, to ensure that those trappers who are most dependent on the resources for their livelihood make a good living. To ensure this, it is important to restrict the numbers of trappers and to ensure that those individuals who are assistants restrict themselves to the responsibilities they are intended to perform.

Conditions for approval are quite variable and any attempt to specify them would result in some reasonable requests being denied. We would propose to amend 11(1)(*c*) by adding after the word Superintendent "after discussion with the appropriate group leader". Subsections 11(2) and 11(3) would be similarly amended.

5. *Section 12(2)*—Park officials and the trappers associations have been working together to develop criteria for the allocation of the hunting permits. In principle, only local residents who depend on the park resources should get hunting permits. Sport hunting is not a legitimate activity. Draft criteria are being developed jointly with the people involved which will establish categories of eligibility. Priority is given to persons fully dependent on the parks' resources throughout the year to support themselves and their families.

6. *Section 23*—We appreciate the Committee's explanatory note on restricted eligibility.

7. *Section 24*—The reason for wanting the authority to remove a name from the certificate of registration is that from time to time an individual will cease trapping, perhaps because the price of furs is lower, because they lack the finances to continue or for some reason of convenience. There have been, for example, trappers named on certificates who have not trapped for 8 to 10 years. The problem is that unused trapping opportunities are reserved, excluding other trappers who would like to be included on the certificate. The Superintendent does not unilaterally delete names from a certificate; rather he deals with the group area leaders and the other trappers and section 24 gives him the maneuverability required to implement the joint decision to strike a name from a certificate.

[*Traduction*]

légitime», ce qui affaiblirait la protection accordée aux ours dans les parcs nationaux. Si quelqu'un tue un ours pour se défendre et que cette action entraîne des poursuites, le tribunal tiendra compte des circonstances pour rendre sa décision.

2. *Paragraphe 8(2)*—Conformément à votre recommandation, nous allons proposer que le Règlement soit modifié par la suppression des mots «s'il le juge nécessaire».

3. *Alinéa 9a)*—Conformément à votre recommandation, nous allons proposer une modification qui supprimerait les mots «et qui sont délimités dans un avis affiché bien en vue par le surintendant en divers endroits du parc».

4. *Alinéa 11(3)*—Il nous semble nécessaire de pouvoir imposer des conditions pour éviter que les personnes qui aident les trappeurs n'exploitent des sentiers de piégeage, et accèdent ainsi illégalement au statut de trappeur. Ces conditions permettraient à la personne visée d'aider le trappeur à dépecer les animaux piégés, à préparer ses repas ou à assurer l'entretien de la cabane du trappeur, mais lui interdiraient de pratiquer le piégeage proprement dit. Les animaux à fourrure étant en nombre limité, Parcs Canada et l'association des trappeurs ont pour objectif de faire en sorte que les trappeurs, puissent en vivre convenablement. A cette fin, il importe de limiter le nombre des trappeurs et de veiller à ce que les personnes qui leur viennent en aide s'en tiennent strictement aux tâches qui leur ont été assignées.

Les conditions de l'approbation sont très variables. En voulant les préciser, on risquerait d'aboutir au rejet de demandes légitimes. Nous proposons que l'alinéa 11(1)*c*) soit modifié par l'insertion, après le mot «surintendant», des mots «après discussion avec le chef de groupe concerné». Les paragraphes 11(2) et 11(3) seraient modifiés dans le même sens.

5. *Paragraphe 12(2)*—Les responsables du parc et les associations de trappeurs ont collaboré pour définir les critères régissant l'octroi des permis de chasse. En principe, seuls les résidents qui vivent des ressources du parc peuvent obtenir un permis de chasse. Il est interdit de chasser pour le plaisir. En collaboration avec les personnes intéressées, on est en train de définir les critères applicables aux catégories de personnes ayant le droit d'obtenir un permis de chasse. Priorité est donnée aux personnes qui dépendent intégralement des ressources du parc toute l'année pour assurer leur subsistance et celle de leur famille.

6. *Article 23*—Nous avons apprécié les explications du Comité sur les limites imposées au droit d'obtenir un permis.

7. *Article 24*—Il est souhaitable que le surintendant puisse rayer d'un certificat d'enregistrement le nom d'un individu qui cesse de pratiquer le piégeage, soit à cause du faible pris des fourrures, soit parce qu'il manque de fonds, soit pour quelqu'autre raison. Il est arrivé qu'un trappeur dont le nom figurait sur un certificat ait cessé de piéger depuis huit ou dix ans. Le nombre des trappeurs étant limité, ceux qui ne piègent pas empêchent des candidats au piégeage de se faire inscrire sur un certificat. Le surintendant n'agit pas unilatéralement pour rayer un nom d'un certificat; il procède au contraire en collaboration avec les chefs de groupe de la région et les autres trappeurs; l'article 24 lui accorde suffisamment de latitude

[*Text*]

The kinds of "reasonable excuse" which a trapper might use to justify not engaging in trapping include taking up temporary employment outside the region or an individual wanting to leave his area untrapped for a year to allow the fur-bearers population to build up.

We will recommend an amendment to this section to indicate that removal of the name of a permittee will only be done with the agreement of the group leader or majority of the trappers. We will also propose the introduction of a definition of "group leader".

8. *Section 26*—This reporting requirement is standard game management practice as the information on harvest is essential for resource protection purposes. I would like to comment on the remark about a "Superintendent . . . ruling virtually unchecked . . ." which suggests a serious misunderstanding of just how the regulations were developed. The park superintendent and staff worked for three years with the Wood Buffalo Trappers' Association in the development of this set of regulations and submitted those regulations for Ministerial consideration only with the concurrence of the Trappers' Association. Moreover, the Superintendent is subject to the authority of the Minister to whom the local residents can always appeal and indeed have done so on occasion. Thus, while the wording of the regulations may be interpreted as allowing arbitrary action, in practice, the discretionary authorities are controlled by Ministerial and organizational checks and governed by a recognition that close cooperation with resource users is absolutely essential for game management.

9. *Section 35(4)*—This authority is needed because there are dogs tied up throughou the bush and control is essential. Trappers and hunters using the park know the damage dogs can do, particularly in killing deer and birds, and that they must be controlled. Park officials do not want to destroy dogs, and impoundment is the agreed alternative. The Wood Buffalo National Park Trappers' Association have been consulted and have not objected to the fees.

10. *Section 36(4) and 36(5)*—We will carefully monitor changes or problems related to these subsections in order to determine whether amendment is necessary.

11. *Section 44(b)*—A situation where the Superintendent would grant authorization includes permission for a trapper to fly himself, his family and supplies into his trapping area which is not accessible by road or skidoo trail. Control is necessary to ensure that aircraft are not used for hunting.

12. *Sections 45 and 46*—It is considered that prohibiting sale etc., of game in the park removes any temptation or inducement to kill game, except in accordance with the Regulations, thereby giving further protection to the animals. The authorities also rise from paragraphs 7(1)(*a*) and 7(1)(*l*) of the National Parks Act.

[*Translation*]

pour mettre en œuvre la décision conjointe de rayer un nom d'un certificat.

Les «excuses raisonnables» que peut invoquer un trappeur pour justifier son inactivité comprennent un emploi temporaire en dehors de la région, ou le désir de susprendre le piégeage pendant un an sur son territoire afin de permettre aux animaux à fourrure de se repeupler.

Nous allons recommander que cet article soit modifié de façon à indiquer que le nom d'un détenteur de permis ne peut être rayé d'un certificat qu'avec l'accord du chef de groupe ou de la majorité des trappeurs concernés. Nous proposerons également que l'on insère dans le règlement une définition du «chef de groupe».

8. *Article 26*—L'exigence de renseignements dans le domaine de la gestion du gibier, et de données concernant le nombres des animaux tués est indispensable pour la protection des ressources. J'aimerais revenir sur votre remarque concernant l'absence de contrôle sur les décisions du surintendant; c'est vous faire là une fausse idée du mode d'élaboration des règlements. Le surintendant du parc et son personnel ont collaboré pendant trois ans avec l'association des trappeurs de Wood-Buffalo pour élaborer cet ensemble de règlements, qui n'a été soumis au ministre qu'avec l'approbation de l'association des trappeurs. En outre, le surintendant est assujetti à l'autorité du ministre, auquel les résidents locaux ont toujours la possibilité de faire appel, ce qu'ils ont du reste fait à l'occasion. Ainsi, si la formulation du règlement peut suggérer le risque de mesures arbitraires, mais dans les faits, le pouvoir discrétionnaire est contrôlé par le ministre et par les organismes concernées, et il s'exerce dans le respect d'une collaboration étroite avec les utilisateurs des ressources, indispensable à la bonne gestion du gibier.

9. *Paragraphe 35(4)*—Cette disposition est indispensable au contrôle des chiens qui vivent à l'attache dans le bois. Les trappeurs et les chasseurs qui fréquentent le parc connaissent les dégâts que peuvent faire les chiens, notamment en tuant des chevreuils et des oiseaux, et tout le monde reconnaît la nécessité de les contrôler. Les responsables du parc ne veulent pas tuer systématiquement les chiens; la mise en fourrière est donc la solution qui s'impose. L'association des trappeurs du parc de Wood-Buffalo a été consultée, et ne s'est pas opposée à l'imposition d'un droit.

10. *Paragraphes 36(4) et 36(5)*—Nous allons soigneusement étudier les problèmes que suscitent ces paragraphes de façon à déterminer s'ils nécessitent des amendements.

11. *Alinéa 44b)*—Le surintendant peut par exemple autoriser un trappeur à utiliser l'avion pour atteindre une zone de piégeage qui serait inaccessible par voiture ou par motoneige, ainsi que pour y transporter sa famille ou des marchandises. Un contrôle est indispensable pour éviter que l'avion ne soit utilisé pour la chasse.

12. *Articles 45 et 46*—On estime que l'interdiction de la vente de gibier dans le parc évite qu'une personne ne soit tentée de tuer du gibier en contravention du règlement, ce qui renforce la protection dont jouissent les animaux. Le pouvoir autorisant cette disposition provient ainsi des alinéas 7(1)*a*) et 7(1)*l*) de la Loi sur les parcs nationaux.

[*Texte*]

13. *Section 50*—Without this authority there would be abandoned cabins scattered throughout the park. Furthermore, abandoned cabins are subject to vandalism and subsequent complaints by the owner against the park for not protecting the cabins and goods contained therein. This authority is consistent with other legislation which prevents citizens building on public lands and then abandoning the properties.

We believe that this section does contain conditions as defined in paragraphs 7(1)(*k*) of the Act, namely, a permit can be issued on condition that the individual is named on a certificate of registration; a cabin can be erected on condition that the builder has a trapper's cabin permet; the cabin must be compatible in design or size with the location.

With respect to subsection 50(6), this authority is necessary because it does not seem reasonable that the public taxpayer should absorb the costs.

The kind of situation covered by subsection 50(7) is to prevent the accumulation of old skidoos, oil cans, and garbage around a cabin. The Superintendent has invoked this authority after discussions with the Trappers' Association.

14. *Section 51(1)*—This subsection refers to pelts taken in the park and was meant to cover the requirement for an export permit. We will recommend an amended wording to make clear that the requirement is to have an export permit pursuant to the Wildlife Act of Alberta.

15. *Section 56(2)*—This authority is required because of local realities. For example, if ice formation is late, trappers cannot get across rivers to their trap lines thus shortening the season; if winter is particularly long, then prime trapping conditions will persist longer than anticipated when the seasons were set; in an early freeze up and hanging ice, muskrats may be in danger of freezing and should be trapped; in the event of a fire, beavers may be exposed to starvation and therefore should be trapped rather than suffer a lingering death. These kinds of climatic or other emergency situations demand quick reactions at the local level. The Superintendent exercises the authority in consultation with the Trappers' Associations and local fur buyers.

16. *Section 56(3)*—As explained in the preceding paragraph, this authority is necessary for effective management in the interests not only of the Park, but also in the interests of public safety.

17. *Section 57(1)(c)*—We will recommend an amendment to return this authority to the Governor in Council.

19. *Section 57(1)(a)*—Under section 30, a person convicted of an offence loses his licence for one year. In certain cases, this action might be tooharsh and the Minister should therefore have the authority to reinstate an individual's permit. A permittee should have this right of appeal to the Minister. The kinds of terms which the Minister might consider could be

[*Traduction*]

13. *Article 50*—Sans cette disposition, il y aurait un grand nombre de cabanes abandonnées sur le territoire du parc. Or, les cabanes abandonnées donnent lieu à des actes de vandalisme à la suite desquels les propriétaires reprochent aux autorités du parc de ne pas protéger leurs biens. Cette disposition est conforme aux mesures législatives qui défendent aux citoyens de construire sur des terrains publics, puis d'y abandonner leur bien.

A notre avis, cet article répond aux conditions définies à l'alinéa 7(1)*k*) de la Loi, à savoir qu'un permis ne peut être accordé qu'à condition que son bénéficiaire soit inscrit sur un certificat d'enregistrement; qu'une cabine de trappeur ne peut être construite qu'aux termes d'un permis et que sa forme et ses dimensions doivent être compatibles avec l'emplacement choisi.

Les pouvoirs prévus au paragraphe 50(6) sont nécessaires étant donné qu'il ne serait pas raisonnable d'imputer les frais en question aux contribuables.

Les dispositions du paragraphes 50(7) visent à empêcher l'acccumulation d'épaves de motoneiges, de bidons d'huile et de détritus autour des cabanes. Le surintendant a revendiqué ce pouvoir après en avoir discuté avec l'association des trappeurs.

14. *Paragraphe 51(1)*—Cette disposition concerne les fourrures provenant du parc et vise au respect de l'exigence d'un permis d'exportation. Pous recommanderons qu'elle soit modifiée de façon à établir clairement l'obligation de posséder un permis d'exportation conformément au Wildlife Act de l'Alberta.

15. *Paragraphe 56(2)*—Ce pouvoir est indispensable du fait des conditions locales. Par exemple, si les glaces tardent à se former, les trappeurs ne pourront traverser les rivières pour atteindre leurs sentiers de piégeage, et la saison s'en trouvera écourtée; si l'hiver est particulièrement long, les conditions les plus propices au piégeage se maintiendront plus longtemps qu'on ne l'avait prévu au moment où ont été fixées les dates de la saison; en cas de gel hâtif, les rats musqués risquent de mourir de froid, il convient donc de les piéger; il en va de même, en cas d'incendie, pour les castors qui risquent de mourir de faim. Voilà le genre de conditions climatiques ou de situations d'urgence qui nécessitent une réaction rapide au niveau local. Dans ce domaine, le surintendant exerce ses pouvoirs après consultation des associations de trappeurs et des acheteurs locaux de fourrure.

16. *Paragraphe 56(3)*—Pour les mêmes raisons, ce pouvoir est indispensable non seulement dans l'intérêt de la bonne gestion du parc mais aussi dans l'intérêt de la sécurité du public.

17. *Alinéa 57(1)c*)—Nous allons recommander une modification qui confierait ce pouvoir au gouverneur en conseil.

19. *Paragraphe 57(1)a*)—Aux termes de l'article 30, toute condamnation entraîne une suspension du permis pour un an. Dans certains cas, il se peut que cette sanction soit trop sévère et le ministre doit donc avoir la possibilité de restituer un permis. La suspension du permis doit être assortie d'un droit d'appel auprès du ministre. Les conditions que peut imposer le

[*Text*]

terms sufficient to ensure that the permittee understands that the law must be respected or to ensure that his action of reinstatement is not discriminatory to others.

I hope that the above comments will be helpful to the Committee. We appreciate their review and the time taken to recommend improvements to our regulations. The park superintendent will be discussing proposed amendments with the local trappers' associations and we would propose not to put forward any amendments to the Governor in Council until the local recommendations are received.

We would be pleased to provide any further information the Committee may require.

Yours sincerely,

Steve Kun,
Director, National Parks Branch

Mr. Eglington: Again, there is a very extensive and helpful letter from the same Mr. Kun. The first one was concerned with bears. The committee wanted the insertion of the word "apparently" before "bear cubs under one year of age". Mr. Kun says it is unnecessary to put that in because when the bears come out they will very obviously fit that description.

In the second part with respect to the proposed qualification "without lawful excuse", that is, without lawful excuse for killing the bear, he says they do not want to put that in either because it will weaken the protection afforded the bears and will encourage people to kill them; that should someone kill a bear in self-defence, the courts would take it into account. He does not say whether the courts will take it into account as a defence or by way or mitigation on sentence, but I am still inclined to think the offence should not be absolute. It should be that you do not kill a bear without lawful excuse.

Mr. Robinson (Burnaby): Is there a defence of necessity under those circumstances?

An hon. Member: How does the bear plead?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Barely at all.

I think the point that you make, Mr. Eglington, is well taken.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I do too. The way it reads, you would be in breach of the law if it were in self-defence.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just do not believe that if you use the term "without lawful excuse" you are encouraging people to kill bears. I just do not believe that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let us go to Section 8(2).

Mr. Eglington: Section 8(2). They agreed to delete . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, rather than using the term "lawful excuse", because of the concerns expressed by Parks Canada we might recommend something like "except

[*Translation*]

ministre doivent faire comprendre au détenteur du permis que la loi doit être respectée et doivent permettre d'éviter que le rétablissement du permis ne soit discriminatoire pour les autres.

J'espère que les remarques ci-dessus seront utiles au Comité. Nous lui sommes reconnaissants d'avoir étudié notre règlement et d'avoir pris le temps de formuler des recommandations à son propos. Le surintendant du parc évoquera les modifications proposées avec les associations locales de trappeurs, et il nous semble opportun d'attendre leur recommandation avant de soumettre toute modification au gouverneur en conseil.

Nous serons heureux de fournir tout renseignement complémentaire dont le Comité pourrait avoir besoin.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le directeur des Parcs nationaux
Steve Kun

M. Eglington: Voici à nouveau une lettre très complète et très utile que nous a envoyée M. Kun. D'abord, il s'agit de la question des ours. Le Comité voulait insérer le mot «apparemment» avant le terme indiquant qu'il s'agissait d'ours de moins d'un an. M. Kun indique qu'il n'est pas nécessaire de le faire car lorsque les ours sortiront, ils répondront de toute évidence à cette description.

Dans la deuxième partie de ce premier commentaire, en ce qui concerne la réserve proposée: «sans excuse légitime», c'est-à-dire sans excuse légitime pour tuer l'ours, M. Kun nous dit qu'on ne veut pas insérer ces termes, car si on le faisait, on affaiblirait la protection accordée aux ours dans les parcs nationaux et on encouragerait les chausseurs à les tuer. Il nous dit aussi que si quelqu'un tuait un ours pour défendre sa vie, les tribunaux en tiendraient compte. Mais il ne nous dit pas si les tribunaux accepteraient cette excuse comme défense ou s'ils réduiraient la sentence mais j'ai tendance à croire que le délit ne serait pas aussi important. La question est que vous n'avez pas droit de tuer un ours sans excuse légitime.

M. Robinson (Burnaby): Peut-on invoquer la nécessité de cet acte dans ces circonstances?

Une voix: Comment l'ours plaidera-t-il?

Le coprésident (M. Beatty): Presque pas.

Je crois que ce que vous avez avancé, monsieurs Eglington, est très pertinent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je le crois aussi. De la façon dont se lit l'article, vous seriez coupable de violation de la loi si vous invoquiez la légitime défense.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne pense pas que si vous utilisiez la formule «sans excuse légitime» vous encourageriez les gens à tuer les ours.

Le coprésident (M. Beatty): Passons à l'article 8(2).

M. Eglington: L'article 8(2). On a accepté de supprimer . . .

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, plutôt que d'utiliser le terme «excuse légitime», compte tenu des inquiétudes exprimées par Parcs Canada, vous pourriez mettre par

[*Texte*]

in the case of self-defence", or something of that nature. That is really what we are getting at. In the eyes of Parks Canada, "lawful excuse" would possibly still leave it up to the person who kills the bear. What we are talking about is self-defence, so why not recommend that that would be the appropriate defence? I cannot think of any other.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): With respect, I would differ, because yo may kill the bear not in your own self-defence but in defence of a little child or somebody like that. So I would think it has to be a little broader in scope than that. I would prefer to request once again that they consider the term "without lawful excuse". Then it appears before the courts and has to be justified one way or the other.

Mr. Robinson (Burnaby): But what is a lawful excuse? It is so vague.

Mr. Eglington: It is a traditionally used phrase.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is certainly accepted by the courts.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What is counsel's opinion on "without lawful excuse" in relation to the example given by Mr. Robinson of a child in danger of being molested by the bear, not the person who does the killing eventually of the bear?

Mr. Eglington: I would think that would be covered by "without lawful excuse".

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay. I just wanted to make sure I understood when you said it was a commonly used term. The protection of the life of others, perhaps the protection of property. Would it go that far?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Presumably it would be at the discretion of the courts to exercise this.

Mr. Eglington: There is a body of precedent on it.

Mr. Robinson (Burnaby): Not in connection with bears surely.

• 2110

Mr. Eglington: No, no, no. It could be adapted by an . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Well, Mr. Chairman, in recognizing the point made by Mr. Robinson, minor, I would suggest that we perhaps say "except in defence of human life". Is that not broad enough . . .

An hon. Member: Or property too.

Mr. Robinson (Burnaby): Well, do we want to say "or property"? I mean, if somebody feels that . . .

Senator Lafond: Well, I know, but why confine it to humnan life? If you have a number of cornered fawns, for instance, which are being attacked by a bear, how would you react?

Mr. Robinson (Burnaby): That is precisely my concern. If we leave it that wide open, somebody who is out in the woods

[*Traduction*]

exemple: «sauf dans le cas de légitime défense» ou quelque chose du genre. C'est ce que nous voulons dire. Pour Parcs Canada: «excuse légitime» permettrait toujours de rejeter la responsabilité sur la personne qui tue l'ours. Pourquoi ne pas recommander que la légitime défense soit considérée comme une excuse qu'on puisse invoquer puisque c'est de légitime défense que nous parlons?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avec tout le respect que je vous dois, je dirai que je ne suis pas d'accord, car il se peut que vous tuiez l'ours non pas pour votre propre défense mais pour défendre un petit enfant ou pour quelque autre raison de ce genre. Je crois donc qu'il faudrait élargir ce sens. Je préfèrerais demander à nouveau qu'on examine l'opportunité d'adopter le terme «sans excuse légitime». Devant les tribunaux, il faut pouvoir le justifier d'une façon ou d'une autre.

M. Robinson (Burnaby): Mais qu'est-ce que c'est qu'une excuse légitime? Le terme est si vague . . .

M. Eglington: C'est une expression couramment utilisée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Elle est très certainement acceptée par les tribunaux.

M. Baker (Nepean-Carleton): Dans l'exemple fourni par M. Robinson d'un enfant qui serait en danger d'être attaqué par un ours et dans le cas où il ne s'agirait pas de la personne qui tue l'ours, que pensez-vous, monsieur Eglington, de cette formule: «sans excuse légitime».

M. Eglington: Je crois que cette formule ferait l'affaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord. Je voulais m'assurer d'avoir bien compris ce que vous voulez dire par «terme d'usage courant auprès des tribunaux». Mais pourrait-on étendre ce sens au-delà de la protection de la vie, soit à la protection de la propriété?

Le coprésident (M. Beatty): Cela serait laissé à la discrétion des tribunaux.

M. Eglington: Il y a une jurisprudence à ce sujet.

M. Robinson (Burnaby): Pas dans le cas des ours, bien entendu?

M. Eglington: Non, naturellement. On pourrait l'adapter par . . .

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, j'accepte ce que dit M. Robinson excepté peut-être que nous pourrions indiquer: «excepté lorsqu'il s'agit de la défense d'une vie humaine». Le sens est-il suffisamment étendu . . .

Une voix: Ou pour protéger des propriétés.

M. Robinson (Burnaby): Voulons-nous ajouter: «ou des propriétés»? Si quelqu'un pense . . .

Le sénateur Lafond: Oui, je le sais mais pourquoi nous limiter à des vies humaines. Si vous voulez défendre un certain nombre faons qui sont attaqués par un ours, comment allez-vous agir?

M. Robinson (Burnaby): C'est justement ce qui me préoccupe. Mais si nous laissons toutes ces possibilités, quelqu'un va

[*Text*]

might use this kind of defence: "well, I was defending this beaver that was being attacked by a bear and . . ."

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, but then it is a question of evidence for the judge to decide on the basis of the term, "without lawful excuse".

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But the property question is the one; there is no problem, I guess, with the life question. You mentioned a situation, senator, that has no property at all attached to it except to the Crown and only indirectly to the person with the gun if he happens to be a Canadian. What happens to the person who has a camera that is being torn to pieces by some bear?

Senator Lafond: Or a camper or a tent.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Can he pull out his gun and shoot it? Does he has a lawful excuse to do that if that is the issue? And if he has, then those words are sufficient. You know, I do not think you would be able to stop and reason with the bear. That is why I asked the question. How would he bear plead? I would send Eglington.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let Mr. Kun rethink this situation and give us a better excuse than he has so far for not using the words "without lawful excuse".

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Great. Section 8.(2)

Mr. Eglington: Well, the department has agreed to delete the subjective test so that one is easy.

Section 9.(a): They will delete the sub-delegation.

Section 11.(3): That concerned the superintendent endorsing terms and conditions on an agreement for one person to assist a trapper, a trapper's assistant's agreement. The committee objected that he ought not have the power to prescribe terms and conditions—the terms and conditions were not even alluded to in the regulations.

Now, what they have proposed in this case is to amend Section 11(1)(c) by adding after the word "superintendant", "after discussion with the appropriate group leader". This is some safeguard in that the conditions will only be imposed on the agreement after discussion with the gruppenführer, but it is perhaps unfortunate that there is not even any intimation in the regulations of the type of terms and conditions that can be imposed.

Section 12(2) . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me just for a minute. Is there any concern of the committee on that?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would not say there is any concern on our part. I assume that counsel is going to raise this with Mr. Kun again, go back to him.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. Is there any objection to that?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No.

[*Translation*]

prétendre qu'il a tué un ours pour défendre un castor qui aurait été attaqué par un ours, etc.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, mais c'est au juge de décider de la preuve en se fondant sur cette expression: «sans excuse légitime».

M. Baker (Nepean-Carleton): Il ne semble pas y avoir de problème dans le cas d'une vie humaine, mais dans le cas des propriétés, c'est là qu'est la difficulté. Vous avez évoqué une situation, monsieur le sénateur, où il n'était question d'aucune propriété sauf de propriétés de la Couronne, et où il était question indirectement de la personne armée, et encore s'il s'agit d'un Canadien. Mais qu'en serait-il du cas de la personne qui transporte un appareil de photos qui est mis en pièce par un ours?

Le sénateur Lafond: Ou d'un campeur, ou d'une tente.

M. Baker (Nepean-Carleton): Est-ce qu'il a le droit de sortir son arme et de tirer? A-t-il une excuse légitime, voilà toute la question? S'il a une excuse légitime, alors ces mots sont suffisants. Comme vous le savez, on ne discute pas avec un ours. C'est pourquoi j'ai posé la question: comment est-ce que l'ours va plaider? J'enverrai M. Eglington.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Demandons à M. Kun de réexaminer cette situation et nous fournir une meilleure excuse que celle qu'il nous a fournie pour refuser d'utiliser l'expression «sans excuse légitime».

Le coprésident (M. Beatty): Magnifique. Nous passons maintenant à l'article 8(2).

M. Eglington: Le ministère étant d'accord pour supprimer les mots: «s'il juge nécessaire», nous avons ici la tâche facile.

Pour l'article 9(a), le ministère est prêt à supprimer la sous-délégation.

Pour l'article 11(3), il s'agit du cas où le surintendant accepte qu'une personne aide un trappeur. Le Comité s'était objecté à ce qu'il ait le pouvoir de prescrire les conditions d'approbation alors que ces conditions n'étaient même pas mentionnées dans les règlements.

Ce que le ministère nous propose dans ce cas, c'est de modifier l'article 11(1)(c) en ajoutant après le mot «surintendant», «après discussion avec le chef de groupe concerné». Voilà donc une mesure de précaution qui est apportée ici puisque les conditions ne seront imposées au sujet de cet accord qu'après discussion avec un chef de groupe. Il est peut-être malheureux qu'il ne soit même pas précisé dans le règlement de quel genre de conditions il peut s'agir.

L'article 12(2) . . .

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi un instant. Le Comité a-t-il quelque préoccupation à exprimer?

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne dirais pas non. Je suppose que notre conseiller va redemander à M. Kun d'examiner cette question.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Y a-t-il des objections?

M. Baker (Nepean-Carleton): Non.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I think our counsel should go back and discuss it again by suggesting these words be included. There may be some valid reasons why they should not. I do not really know.

Mr. Eglington: Now, in the case of Section 12.(2) they say:

> Draft criteria are being developed . . . priority is given to persons fully dependant on the parks' resources . . . to support themselves and their families.

So I think the response to that is, as soon as the criteria are developed they should be put in the regulations and that the priority which already exists should be put in the regulations right now.

Section 23: Well, they were just thanking us for being nice to them.

Section 24: Again, they have offered the safeguard that the removal of the name of the permittee will only occur with the agreement of the group leader and the majority of the trappers. Well, that seems to be a fairly substantial safeguard against discretionary action by the superintendent.

Section 26: Section 26 concerned the requirement to give to the superintendent such returns and information respecting game and trapping and hunting as the superintendent may require. The committee following its traditional practice said that the regulations should at least make some attempt to say what that information would be and what the outer limits would be of the requirement to inform.

• 2115

The answer is that that is a standard game-management practice and the information on harvest is essential for resource protection purposes. That alone suggests a limitation which could be put in Section 26, and they should at least say that it is information that the superintendent may reasonably require.

Then they have a following statement about the rights of people who are upset by what happens to them at the hands of the superintendent and they say they can appeal to the minister. If this is the case, they should be encouraged to put provision for appeal in the regulations and to surround it with the traditional safeguards of the rules of natural justice.

Section 35(4): We are back to fees again. These were impounding fees. The explanation, of course, is quite rational, and since they have agreed in the National Parks' general letter that they need to amend the act to provide for fees, we should draw this one to their attention as well for the same purpose.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The answer seems to be, though, that the Wood Buffalo National Park Trappers' Association have not complained. He is assuming that, because they do not complain, the fees are legitimate. I wonder whether that is really relevant.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que notre conseiller devrait redemander que ces termes soient inclus. Je ne sais s'il y a des raisons valables pour qu'on les laisse de côté.

M. Eglington: En ce qui a trait à l'article 12(2), il est indiqué.

> «en collaboration avec les personnes intéressées, on est en train de définir les critères applicable . . . priorité est donnée aux personnes qui dépendent intégralement des ressources du parc toute l'année pour assurer leur subsistance et celle de leur famille».

Donc, c'est là la réponse. Dès que les critères auront été définis, on les intégrera dans le règlement et on devrait dès maintenant intégrer dans ce règlement cette priorité qui existe déjà.

L'article 23: On nous remercie d'être si aimables.

L'article 24: A nouveau, on nous offre ici l'assurance que le nom du détenteur de permis ne pourra être rayé qu'avec l'accord du chef de groupe et de la majorité des trappeurs concernés. Cela paraît être une bonne mesure pour empêcher que le surintendant agisse à sa guise.

L'article 26: L'article 26 se rapporte à l'exigence établie comme quoi il faut fournir au surintendant toutes les données et tous les rapports se rapportant au gibier, au trappage et à la chasse. Le Comité, selon son habitude, a indiqué que le règlement devrait au moins s'efforcer de préciser un peu quels seraient ces renseignements et jusqu'à quel point il faut les fournir.

En réponse, on nous indique qu'il s'agit d'une pratique normale de gestion du gibier et qu'il est indispensable de connaître le nombre d'animaux tués pour pouvoir protéger cette ressource. Cela nous donne une limite qui pourrait être exprimée à l'article 26 et on pourrait au moins préciser qu'il s'agit de renseignements que le surintendant pourrait raisonnablement requérir.

Puis, il y a mention des gens qui sont bouleversés par la décision du surintendant et qui ont la possibilité de faire appel au Ministre. Si tel est le cas, on devrait prévoir les possibilités d'interjeter appel dans le cadre des règlements et y ajouter des mesures de sauvegarde traditionnelles qui résultent des règles de justice naturelle.

L'article 35(4): Nous voici de nouveau en face de cette question des droits. Il s'agit des droits de mettre les chiens à la fourrière. L'explication donnée en est fort logique puisqu'on s'est mis d'accord dans la lettre générale sur les parcs nationaux sur la nécessité de modifier la loi pour prévoir ces droits, mais nous devrions attirer l'attention du Ministère sur cette question.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La réponse semble être que l'Association des trappeurs du parc de Wood-Buffalo ne s'étant pas plainte, on tient pour acquis que ces droits sont légitimes. Je me demande si cela est pertinent.

[*Text*]

Mr. Eglington: The Committee's concern was not so much with whether the fees were high or low, it was the setting of them without express authority.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No matter what happened to the landowners, or to the renters in the parks.

Mr. Eglington: Swift.

Section 36(4) and Section 36(5): They promise to monitor the situation. The committee thought there was a confusion in the drafting of offences concerning the discharging of a firearm.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I notice that you think "centre" can only be spelt one way. My *Concise Oxford Dictionary*, Fifth Edition, published in 1964, gives equal prominence to both spellings. I believe Senator Forsey used to consider the Oxford English dictionary as an authority and I suggest that we keep to the same tradition. If the Oxford dictionary says it is all right, then we say it is all right. In this comment, he said, "Centre is misspelled as c-e-n-t-e-r."

Mr. Eglington: Certainly, Senator Godfrey, centre spelt with an r-e is the traditional English spelling and by the minute of the Privy Council that Senator Forsey used to flourish under our noses the government offices of Canada were required to spell in the English and not in the American fashion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But you must realize that English is a living language and if the Oxford English dictionary decides that certain matters, by usage, are correct, I think we should follow the Oxford.

Mr. Eglington: Section 44(b): This is the old form, the prohibition with the discretionary power to permit:

> (*b*) No person shall land or take-off an aircraft in the Park unless authorized to do so by the Superintendent;

The explanation that is given tells us when this authority will be exercised, at least they give one example of it. Perhaps it is impossible to specify the circumstances in the regulations and perhaps it is not such a big point as to make a fuss about.

Mr. Kempling: There has been some change in the regulations recently that is being objected to by, particularly, operators of float planes that in fact do not have a base, an airfield base, or do not use a land field to take off from. In fact, they are requesting the Minister of Transport now to revert to the older regulations, because this take-off and land unless authorized to do so by the superintendent makes it pretty restrictive. That, tied in with other regulations as to the height they must travel over houses and trees, and what have you, is causing quite a bit of difficulty right now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am not sure, if I were experiencing engine failure, that I would want to have to check

[*Translation*]

M. Eglington: Le Comité ne s'intéressait pas à la question de savoir si les droits étaient trop élevés ou trop bas, mais au fait qu'on les établissait sans autorité bien spécifiée.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et quelles que soient les conséquences pour les propriétaires ou pour les locataires qui se trouvent dans les parcs.

M. Eglington: C'est rapide.

Article 36(4) et article 36(5): On a promis d'étudier le problème. Le Comité pense qu'il y a eu confusion dans la rédaction des délits se rapportant à l'action de tirer avec une arme à feu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je remarque que vous considérez que le mot «centre» ne peut s'épeler que d'une seule façon. D'après le *Concise Oxford Dictionary* que j'ai, cinquième édition, publié en 1964, on accepte les deux orthographes. Je crois que le sénateur Forsey considérait que l'*Oxford English Dictionary* constituait une autorité dans ce domaine. Je propose que nous continuiions à respecter cette tradition. Si ce dictionnaire dit que c'est exact, alors nous l'acceptons. Dans les remarques, il est dit que ««centre» est mal orthographié quand on écrit c-e-n-t-e-r.»

M. Eglington: Sénateur Godfrey, centre s'écrit généralement en anglais avec: «r-e» et, compte tenu des procès-verbaux du Conseil privé, le sénateur Forsey avait l'habitude de plaisanter ici et de dire que les bureaux du gouvernement du Canada doivent utiliser l'orthographe anglaise et non pas l'orthographe américaine.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais vous vous rendez compte que l'anglais est une langue vivante et si l'*Oxford English Dictionary* décide que pour certaines questions, l'orthographe dont on fait usage est exacte, nous devons l'accepter.

M. Eglington: Article 44(b): C'est la vieille histoire de l'interdiction, avec pouvoir discrétionnaire de permission,

> *b*) Aucun appareil ne pourra atterrir ou décoller dans les limites du parc sans le consentement du surintendant.

L'explication qui nous est donnée nous dit dans quels cas cette autorisation sera fournie, ou du moins nous en donne un exemple. Peut-être est-il impossible de spécifier les circonstances de ces autorisations dans le règlement et peut-être qu'il ne vaut pas la peine de faire trop d'histoires au sujet de cette affaire qui n'est peut-être pas d'une aussi grande importance.

M. Kempling: Récemment, des modifications apportées au règlement ont été critiquées, particulièrement par ceux qui exploitent des hydravions et qui ne possèdent pas de base, de champ d'atterrissage ou ne peuvent pas utiliser de piste, etc. En fait, on demande au ministre des Transports de revenir à l'ancien règlement, car ces décollages et ces atterrissages qui ne peuvent se faire qu'avec l'autorisation du surintendant, c'est là quelque chose de pas mal restrictif. Cela est conforme avec les autres règlements concernant la hauteur des vols au-dessus des maisons et des arbres et tout le reste, et cela crée pas mal de difficulté à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne suis pas sûr qu'en cas de panne de moteur, j'aimerais demander au surintendant de venir voir tout d'abord où je puis atterrir.

[*Texte*]

with the superintendent first to see whether I could land or not.

• 2120

Mr. Kempling: Well, I agree; but the reality is that there are some prosecutions under way right now in Nova Scotia on this sort of thing, and the other side of it where they had not attained the proper altitude in order to take off.

Mr. Robinson (Burnaby): The only thing I am wondering, Mr. Chairman, is that these are the Wood Buffalo National Park Regulations—they just apply to Wood Buffalo National Park. So perhaps . . .

Mr. Kempling: Well, I wonder whether it is a standard clause that is dropped into all of these, Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

Mr. Eglington: Perhaps Mr. Kempling's point illustrates the importance that can attach to these discretionary powers.

Mr. Kempling: I will send you a copy of the correspondence on that, if you would like me to.

Mr. Eglington: Well, we could ask them if this is a standard provision.

On sections 45 and 46, we disputed their authority to prohibit sales of game and they have given what I consider to be an entirely satisfactory answer in that case.

Section 50: Well, this concerned a question in another context: I think it was the context of other regulations. There was quite a dispute between myself and Senator Godfrey about abandoning cabins and having the cost recouped from the person who had put the cabin up. Now they say that they believe that the section falls within paragraph (k) of the enabling powers, and perhaps it does on a rather stretched interpretation of it; but the solution again is quite easy. If they want to do this, and they are amending their act, they should take the necessary power to do it and put it beyond all dispute.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Right on.

Mr. Eglington: Section 51(1): Senator Godfrey, are you happy with that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have forgotten all about my original . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): He sounds happy to me.

Mr. Eglington: Section 51(1): the answer to that, I think, is entirely satisfactory.

Section 56(2): this is just the sort of thing that ought to be dealt with by statute. This is the authority in the superintendent to, by notice, alter the open seasons and bag limits for game for emergency conditions or unusual climatic conditions. It is just the sort of thing that, for once, the Fisheries Act is a good example of. They do provide authority in there for a director to alter open and close seasons, quotas and so on.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Who does that?

[*Traduction*]

M. Kempling: Je suis d'accord; toutefois il y a déjà des poursuites en cours en Nouvelle-Écosse à cet égard, et d'autre part certains n'avaient pas atteint l'astitude appropriée pour pouvoir décoller.

M. Robinson (Burnaby): Un seul point m'inquiète, monsieur le président, car il s'agit ici du règlement sur le parc national Wood Buffalo—ce règlement ne s'applique qu'au parc national de Wood Buffalo—il y aurait peut-être lieu donc . . .

M. Kempling: N'est-ce pas une disposition normale prescrite dans tous ces règlements, monsieur Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

M. Eglington: Le point que soulève M. Kempling montre peut-être l'importance de ces pouvoirs discrétionnaires.

M. Kempling: Je vous enverrai une copie de la correspondance, si vous le désirez.

M. Eglington: On pourrait toujours leur demander s'il s'agit d'une disposition normale.

Quant aux articles 45 et 46, nous nous interrogions sur leur droit d'interdire la vente du gibier et leur réponse me semble parfaitement satisfaisante dans ce cas.

Article 50. Il s'agissait là d'une question posée dans un autre contexte: il s'agit d'autres règlements. Le sénateur Godfrey et moi-même nous nous sommes disputés pour savoir si dans le cas des cabines abandonnées, on ne devrait pas faire rembourser les frais par la personne qui a érigé cette cabine. Maintenant, on nous dit que cet article relève de l'alinéa *k*) des pouvoirs habilitants, et cela est possible selon une interprétation plutôt laxiste de l'article; mais la solution de nouveau est très simple. S'ils veulent ces pouvoirs, comme ils sont en train de modifier leur loi, ils n'ont qu'à y entériner les pouvoirs nécessaires d'une façon indiscutable.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très juste.

M. Eglington: L'article 51(1): cela vous convient sénateur Godfrey?

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai complètement oublié mon . . .

Le coprésident (M. Beatty): Il semble satisfait.

M. Eglington: Article 51(1): la réponse est très satisfaisante.

Article 56(2): Voilà exactement le genre de question qui doit être réglée par une loi. Il s'agit du droit du surintendant de changer, par un avis, les périodes de chasse et les limites de la prise de gibier, dans des situations urgentes ou des conditions climatiques inhabituelles. Pour une fois, on peut citer la Loi sur les pêches comme un bon exemple. Cette loi prévoit le droit d'un directeur de changer les dates d'ouverture et de fermeture des saisons de pêche, les quotas, etc.

M. Baker (Nepean-Carleton): Qui a ce droit?

[*Text*]

Mr. Eglington: I think, from memory, it is the regional director, one for the Pacific and one for the Atlantic.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But the ministerial power or the discretion is specifically delegated by the statute?

Mr. Eglington: By the statute, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, maybe we could then suggest that Mr. Kun take a look at the Fisheries Act and how they would handle this matter.

Mr. Eglington: Section 56(3) is the same problem.

Section 57: they are going to abandon that particular form of subdelegation.

Section 57(1)(a): this was the provision which allowed the minister to restore a suspended or cancelled permit on such terms and conditions that the minister deemed to be satisfactory, and the committee wanted to know satisfactory to whom or for what; and the answer given is that, under Section 30, a person convicted of an offence loses his licence for one year.

But under Section 30, a person who is convicted of an offence, loses his licence, full stop; and what Section 57(1)(a) does is give the minister an entirely discretionary power to restore that licence. Now, no doubt that can be used to deal with hard cases but it could also be used to foster favouritism, and some sort of control on that would seem to be necessary.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): How would you advocate that we control it?

Mr. Eglington: Well, first of all, I think, Mr. Chairman, it would have to be on request; and there would have to be a procedure of the person making out a case for it as the minimum safeguard, so that it is not just local friends of some officer of the department being rewarded in some way.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think it might be helpful if, in our letter, we gave some indication to Mr. Kun as to what we would find acceptable on terms of procedure.

Mr. Eglington: Well, there was one point that was never dealt with and that was the point that was raised by Mr. Nickerson, who was with us for the last . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Pardon me, but on that point, there might be something—on the point raised by Mr. co-Chairman Beatty—there might be something to look at, Customs statutes or something of that nature, where there are wasy—you were talking about a very quick appeal to the minister and so there is some assurance that . . . there might be some help there anyway as an example.

• 2125

Mr. Eglington: There was one point that was raised by Mr. Nickerson that was not dealt with in the reply. When I write back I can take that up with him again.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is noted, Mr. Chairman, in Mr. Kun's letter of May 7, 1980 that the park superintendent will be discussing proposed amendments at the

[*Translation*]

M. Eglington: Si je me souviens bien, il s'agit du directeur régional, dont un sur la côte du Pacifique, et l'autre sur la côte de l'Atlantique.

M. Baker (Nepean-Carleton): Mais le pouvoir ministériel ou discrétionnaire est délégué par une disposition particulière de la loi?

M. Eglington: Par la loi, oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être devrions-nous citer comme exemple à M. Kun la Loi sur les pêches et ses modalités.

M. Eglington: L'article 56(3) discute le même sujet.

L'article 57: Cette forme particulière de sous-délégation sera abandonnée.

Article 57(1)*a*): Il s'agit d'une disposition permettant au ministre de restituer un permis suspendu ou annulé selon les conditions que le ministre juge satisfaisantes, et le comité demandait à qui elles devaient être satisfaisantes et pour quelles raisons. On a répondu qu'aux termes de l'article 30, toute condamnation entraîne une suspension de permis pour un an.

Cependant, toujours aux termes de l'article 30, toute condamnation entraîne une suspension de permis, un point c'est tout; l'article 57(1)(a) donne au ministre un pouvoir entièrement discrétionnaire de restituer le permis. Sans doute, cette disposition peut être utile dans des cas difficiles, mais cela peut aussi encourager le favoritisme, et il faudrait un certain contrôle.

Le coprésident (M. Beatty): Quel genre de contrôle préconisez-vous?

M. Eglington: D'abord, monsieur le président, il faut que ce soit sur demande; il faudra aussi comme précaution minimale, une procédure obligeant la personne à justifier la restitution afin d'éviter que cela serve de récompense seulement aux amis d'un fonctionnaire du ministère.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être devrions-nous dans notre lettre indiquer à M. Kun une procédure acceptable.

M. Eglington: On n'a toujours pas discuté du point soulevé par M. Nickerson, qui était présent à la dernière . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Excusez-moi, au sujet du point soulevé par le coprésident, monsieur Beatty, peut-être devrions-nous étudier les lois sur les douanes, ou d'autres du genre, car on y prévoit des moyens—vous parliez de recours quelconques très rapides au ministre, et il y a aussi l'assurance que . . . ces statuts pourraient peut-être au moins servir d'exemple.

M. Eglington: M. Nickerson a soulevé un point dont on n'a pas discuté dans la réponse. Lorsque je leur écrirai de nouveau, je le soulèverai.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, dans sa lettre du 7 mai 1980, M. Kun explique que le surintendant du parc évoquera les modifications proposées

[*Texte*]

local trappers associations and that there is no proposal then to put forward any amendments to the Governor in Council until the local recommendations are received. I wonder if you might, when you are writing to Mr. Kun, follow up on that and find out when they anticipate some response.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson they must be anticipating events fairly quickly because they were very interested to get this committee's reactions to that letter.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, the next item is the National Parks Garbage Regulations, SOR/80-217.

NATIONAL PARKS GARBAGE REGULATIONS
National Parks Act
P.C. 1980-741

June 2, 1980

1. *Section 7(1)*—This is the now familiar form of sub-delegation achieved by prohibition coupled with a discretionary power to permit. If the Superintendent in fact has, or exercises, no discretion and grants permission only in the circumstances mentioned in section 7(2) then section 7(1) should be redrawn.

2. *Sections 8 and 9*—The Superintendent is given the power to make the rules under these two sections.

The enabling powers for these provisions are paragraphs (a) and (i) of section 7(1) of the National Parks Act: . . .

> "(a) the . . . management of the parks;
>
> (i) the establishment, operation, maintenance and administration by the Minister of . . . garbage removal . . ."

As it is known that the Department of the Environment is anxious to promote extensive amendments to the National Parks Act, now is the time to make firm representations to the Department to seek to have the Act amended to spell out the powers of Superintendents and the powers and authorities that can be conferred upon them by subordinate legislation. This should take care of the many points raised by the Committee in the past concerning sub-delegation of rule-making power under guise of the grant of an administrative discretion to act *ad hoc*. The Department might well be assisted by the Committee drawing to the attention of the Houses its long standing concern about National Parks Regulations and the need for amendment of the National Parks Act and its enabling powers.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there are two points raised by these regulations. The first one is Section 7, subsection 1, which is the now habitual form of saying:

[*Traduction*]

avec les associations locales de trappeurs, et qu'il semble opportun d'attendre leurs recommandations avant de soumettre toute modification au gouverneur en conseil. Lorsque vous écrirez à M. Kun, vous devriez faire suite à cet engagement et demander quand il prévoit répondre.

M. Eglington: Ce devrait être bientôt, monsieur Robinson, car il semblait très intéressé à connaître la réaction du Comité à cette lettre.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article à l'ordre du jour est le DORS/80-217, Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux.

RÈGLEMENT SUR LES ORDURES DANS LES PARCS NATIONAUX
Loi sur les Parcs nationaux
C.P. 1980-741

Le 2 juin 1980

1. *Paragraphe 7(1)*—Cette disposition constitue la formule maintenant bien connue de sous-délégation qui consiste en une interdiction, doublée de la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire d'accorder des autorisations d'exception. Si en réalité le surintendant n'a, n'y n'exerce de pouvoir discrétionnaire et n'accorde d'autorisation que dans les circonstances prévues au paragraphe 7(2), il y a alors lieu de reformuler le paragraphe 7(1).

2. *Articles 8 et 9*—Le surintendant a le pouvoir d'établir des règles en vertu de ces deux articles.

Les pouvoirs habilitants de ces dispositions sont les alinéas (a) et (i) du paragraphe 7(1) de la Loi sur les parcs nationaux:

> *a*) . . . l'administration des parcs;
>
> *b*) l'établissement, l'exploitation, l'entretien et l'administration, par le Ministre, de . . . l'enlèvement des ordures ménagères.

Comme chacun sait que le ministère de l'Environnement souhaite ardemment faire apporter d'importantes modifications à la Loi sur les parcs nationaux, il est maintenant temps de lui soumettre de fermes représentations pour tenter d'obtenir que soit modifiée la loi et définis les pouvoirs normaux des surintendants ainsi que ceux qui peuvent leur être confiés en vertu d'une législation subordonnée. On pourrait ainsi éclaircir de nombreux points soulevés par le Comité par le passé en ce qui concerne la sous-délégation du pouvoir de réglementation par le biais d'un pouvoir discrétionnaire administratif accordé pour agir toujours par solution d'exception. Le Ministère pourrait profiter de l'appui du Comité pour attirer l'attention des Chambres sur le fait qu'il s'inquiète depuis longtemps du règlement établi en vertu de la Loi sur les parcs nationaux ainsi que de la nécessité d'apporter des modifications à cette Loi et aux pouvoirs habilitants qui y sont attachées.

M. Eglington: Monsieur le président, deux points ont été soulevés dans ces règlements. Le premier concerne l'article 7, paragraphe 1, qui est présenté dans la forme habituelle suivante:

[*Text*]

Without the permission of the Superintendent, no person shall sweep, dump or otherwise deposit garbage into any ditch or on any sidewalk or right-of-way.

And then, subsection 2 goes on to describe certain circumstances in which the superintendent shall permit leaves to be dumped and so on. Now, if all that is intended is that in the circumstances set out in subsection 2 the superintendent must give his permission then the regulations should say so. If, on the other hand, subsection 1 is giving him an independent discretion then we have subdelegation again. Sections 8 and 9 . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): While dealing with that person, Mr. Chairman, our counsel is suggesting that it be redrawn. Is that fair?

Mr. Eglington: That is if their intention is simply to limit the permission to the circumstances expressed in subsection 2. If that is what they intend to do then subsection is badly drawn.

As far as Sections 8 and 9 are concerned, there is the power of the superintendent to give written authorizations for activities and to impose terms and conditions. This is the sort of thing again that if the parks superintendents need to have these powers the act should go at least some way towards giving it to them.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You suggested, Mr. Counsel, that the Department of the Environment is anxious to promote extensive amendments to the National Parks Act. If they are interested in doing it, now is the time to do it and we certainly support them in that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): If I may ask, Mr. Chairman, how far along are we on the proposal that there be a parallel reference of a statute to this committee; the regulatory power of any statute that is referred to a standing committee out of the House that the regulatory power go to this committee so it could be examined as to its scope? I just wondered.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is in our draft report on regulatory reform . . .

Mr. Eglington: Which is in your office.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I have it here. I have not yet had a chance to read it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is an enabling power.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In other words, that has not been forgotten.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We are hoping the subcommittee will look at the report tomorrow and we are aiming at having it raised in full committee on Thursday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we are probably ambitious but, however . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Well, that is good. It brought to mind, that a statute like this which must have

[*Translation*]

. . . Il est interdit, sans autorisation du surintendant, de répandre, de jeter ou de déposer autrement des ordures dans un fossé, sur un trottoir ou sur un terrain grevé d'un droit de passage.

Ensuite, le paragraphe 2 décrit les conditions selon lesquelles le surintendant permettra le dépôt de feuilles, etc. Si on veut dire simplement, aux termes du paragraphe 2, que le surintendant doit donner sa permission, le règlement devrait l'affirmer. Si, d'autre part, le paragraphe 1 lui accorde un pouvoir discrétionnaire indépendant, il s'agit d'un nouveau cas de sous-délégation. Les articles 8 et 9 . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, notre conseiller propose que cet article soit remanié. Est-ce juste?

M. Eglington: S'il s'agit simplement de limiter ce droit aux circonstances exprimées au paragraphe 2. Si c'est le cas, le paragraphe est très mal rédigé.

Quant aux articles 8 et 9, le surintendant a le pouvoir d'autoriser par écrit certaines activités, tout en imposant certaines conditions. De nouveau, si ces pouvoirs s'avèrent nécessaires pour les surintendants des parcs, la loi elle-même devrait les leur déléguer.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le conseiller, vous dites que le ministère de l'Environnement souhaite ardemment faire apporter d'importantes modifications à la Loi sur les parcs nationaux. S'il s'y intéresse tant, c'est bien le moment de le faire, et ils peuvent certainement compter sur notre appui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, où en sommes-nous avec cette proposition voulant qu'il y ait un renvoi parallèle de toute loi au Comité, que tout pouvoir réglementaire d'une loi renvoyée à un comité permanent de la Chambre soit aussi envoyé à ce Comité, afin qu'il puisse en étudier la portée? Je veux simplement savoir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela fait partie de notre rapport préliminaire sur la réforme des textes réglementaires . . .

M. Eglington: Qui est dans votre bureau.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je l'ai devant moi, mais je n'ai pas eu la chance de le lire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est un pouvoir habilitant.

M. Baker (Nepean-Carleton): En d'autres mots, on ne l'a pas oublié.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non.

Le coprésident (M. Beatty): On espère que le sous-comité pourra étudier le rapport demain, et nous avons l'intention d'en discuter au comité plénier jeudi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est peut-être un peu ambitieux, mais toutefois . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est très bien. Il me semble que nous pourrions être très utiles au ministère, comme au

[*Texte*]

extensive regulatory powers we could be very helpful to departments as well as to the public.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item we have is the Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations under the Fisheries Act, C.R.C. c. 824.

PACIFIC FISHERY REGISTRATION AND LICENSING REGULATIONS
Fisheries Act

February 25, 1980

Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations—C.R.C. c. 824, as amended by SOR/78-251, SOR/78-521, SOR/78-816, SOR/79-342

1. *Section 6(3) and 8(1)* This provision discriminates against persons who have been granted permanent resident status in Canada. The Committee has consistently objected to precisely this type of provision in Fishery Regulations. The form in section 8(1)(a) and (b) is some improvement. However, it is simply impossible for a permanent resident to acquire citizenship on the third anniversary of his landing in Canada.

The Department of Fisheries really should seek to amend the Act either to lay down a nationality rule or to give the Governor in Council explicit power to do so by regulation, preferably the former.

The Committee has in fact already complained to the Department of Fisheries about section 6(3) after considering SOR/78-816. But no action has been taken or response made.

2. *Section 8(1)—last line*—The words "in a form approved by the Minister" are in order provided they do not encompass the setting of terms and conditions to which the licence is subject.

3. *Sections 9(5) and 36(1)*—With respect to fishing licences these provisions may be in conflict, although they can be reconciled by interpreting them to mean that the Minister's approval, if granted, will be communicated through or by the Regional Director.

Whatever construction is placed on these provisions, they are discretionary. The Regulations contain no rules, beyond those in section 36(2), as to when licences, registration plates and licence tabs will be tranferable. It is one thing to make all licences, plates and tabs non-transferable. It is another thing altogether to give the Minister, or perhaps the Regional Director with respect to fishing licences under section 9(5), an unfettered discretion to make transferable what is otherwise non-transferable. Yet another area has been removed from law and placed under discretionary administrative control, a recurrent feature of Fishery Regulations.

Section 36(1) has already been before the Committee (14th December 1978 under reference of the amendment which inserted it in the Regulations, SOR/78-521). At that time the

[*Traduction*]

public, dans le cas d'une loi semblable, dont les pouvoirs réglementaires sont nombreux.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant au C.R.C. c. 824, Règlement sur l'immatriculation et la délivrance des permis pour la pêche dans le Pacifique.

RÈGLEMENT SUR L'IMMATRICULATION ET LA DÉLIVRANCE DE PERMIS POUR LA PÊCHE DANS LE PACIFIQUE
Loi sur les pêcheries

Le 25 février 1980

Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique—C.R.C. c. 824, modifié par les DORS/78-251, 78-521, 78-816 et 79-342.

1. *Paragraphes 6(3) et 8(1)*—Cette disposition est discriminatoire à l'égard des personnes qui ont obtenu le statut de résident permanent au Canada. Le Comité s'est opposé constamment à ce type de dispositions dans les règlements sur les pêcheries. La formulation adoptée dans les alinéas 8(1)*a*) et *b*) représente une certaine amélioration. Cependant, il est tout simplement impossible à un résident permanent d'obtenir la citoyenneté canadienne le jour de son troisième anniversaire d'arrivée au Canada.

Le ministère des Pêches devrait véritablement chercher à faire modifier la Loi, soit, de préférence, en fixant une règle en matière de nationalité, soit en donnant au gouverneur en conseil le pouvoir exprès de le faire par règlement.

En fait, le Comité s'est déjà plaint au ministère des Pêches au sujet du paragraphe 6(3) après avoir examiné le DORS/78-816. Mais aucune mesure n'a été prise ni de réponse donnée.

2. *Paragraphe 8(1)—dernière ligne*—Les termes «dans la forme approuvée par le Ministre» sont acceptables s'ils n'incluent pas l'établissement des modalités auxquelles sont assujettis les permis.

3. *Paragraphes 9(5) et 36(1)*—En ce qui concerne les permis de pêche, ces dispositions peuvent causer des difficultés à moins d'être interprétées comme signifiant que l'approbation du Ministre, si elle est accordée, sera communiquée par le directeur général ou son entremise.

Mais quelle que soit l'interprétation qu'on en donne, ces dispositions sont discrétionnaires. Le Règlement ne dit pas, sauf au paragraphe 36(2), quand les permis, plaques d'immatriculation ou plaquettes de permis deviennent cessibles. C'est une cose que de rendre non cessibles les permis, plaques d'immatriculation et plaquettes de permis, mais s'en est une autre que d'accorder au ministre, voir au directeur régional, au sujet des permis de pêche. Visés au paragraphe 9(5), le pouvoir discrétionnaire illimité de rendre cessible ce qui, par ailleurs, ne l'est pas. Un autre secteur se trouve ainsi soustrait à la loi et placé sous le contrôle discrétionnaire de l'Administration, caractéristique fréquente des règlements sur les pêcheries.

Le paragraphe 36(1) a déjà été porté à l'attention du Comité (le 14 décembre 1978, sous la référence de la modification) qui l'insérait dans le Règlement DORS/78-521. A

[*Text*]

Committee had before it the attached letter of 30th October 1978 from Mr. Crouter which in its last paragraph stated the substance of a rule which the Committee concluded should be included in the Regulations. A number of instances of failure to state the operable rule in Fishery regulations were considered by the Committee at that time. Both the then Minister, Hon. Romeo Leblanc, and his successor, Hon. James McGrath, have been so notified of the Committee's judgment that rules and not discretions should be expressed in the Fishery Regulations. No response beyond holding letters has been received.

4. *Section 13(b)*—The phrases "condition satisfactory to the Minister" and "a material satisfactory to the Minister"—Apart from the discretionary cast these phrases give to paragraph (b), they are really meaningless and must render enforcement by prosecution very different. A charge under an objective test would surely be both fairer and more practical. If the Department has a list of "satisfactory" coatings, this fact should be disclosed. The discretionary element is not unimportant as under section 40 of the Regulations (itself discretionary) any vessel not meeting the requirements of "condition satisfactory to the Minister" or "material satisfactory to the Minister" can have its registration or commercial licence suspended until "satisfactoriness" is achieved.

5. *Section 18(3)*—The words "the Regional Director is satisfied that" are totally unnecessary. The matters mentioned in paragraphs (a) and (b) are both objective matters and should not be cloaked under a spurious power which might be interpreted in practice as granting a discretion.

6. *Section 27(c)*—This is another exemple of a statement of a rule (in the form of a prohibition cutting down participation in the fishery) with a discretionary power in the Minister to waive the rule. The rules the Department actually applies in granting approval are important and should be stated.

7. *Section 28(1)*—The same considerations apply as in the case of section 27(c).

8. *Section 31.1 (1)*—"catch" should probably be the compound "catch and retain".

9. *Section 41*—There is once again the setting of the real rules by the imposition of conditions in a licence.

10. *Section 39*—Some years ago the Committee obtained from the Department the explanation that cancellation, as distinct from suspension of a licence, is confined to cases in which a fisherman has shown a persistent, wilful disregard of the law and that guidelines are issued to fisheries officers. As the Department's Guidelines have never been made available to the Committee, one cannot tell whether there are any directions in them as to the period of suspension to be awarded.

[*Translation*]

cette époque, le Comité examinait la lettre de M. Crouter du 30 octobre 1978 (ci-jointe) qui énonçait au dernier paragraphe, une règle, qui d'après le Comité devrait faire partie du Règlement. A la même époque, le Comité étudiait également nombre de cas où les règlements sur les pêcheries omettaient d'énoncer la règle applicable. Le ministre de cette époque, l'honorable Roméo Leblanc, comme son successeur, l'honorable James McGrath, ont été avisés de la recommandation du Comité voulant que des règles, et non des pouvoirs discrétionnaires, soient énoncées dans les règlements sur les pêcheries. Aucune réponse n'a été reçue, à cet égard, si ce n'est l'envoi d'accusés de réception.

4. *Paragraphe 13 b*)—Les expressions «état jugé satisfaisant par le Ministre» et «matière approuvée par le Ministre», outre le pouvoir discrétionnaire qu'elles confèrent, sont véritablement dénuées de sens et rendent sûrement très difficile l'application de ce paragraphe par les tribunaux. Une accusation portée en vertu d'un critère objectif serait sûrement plus juste et plus pratique. Si le ministère dispose d'une liste de conditions qui doivent le satisfaire, cela devrait être signalé. Cet élément discrétionnaire n'est pas sans importance car, aux termes de l'article 40 du Règlement (lui même discrétionnaire), un bateau dont les calles à poisson, flanches des compartiments et tablettes ne sont pas nettoyées et maintenues dans un état jugé satisfaisant par le Ministre» ne sont pas enduites d'une «matière approuvée par le Ministre» peut se voir suspendre son immatriculation de son permis de pêche commercial, jusqu'à ce qu'il satisfasse aux conditions.

5. *Paragraphe 18(3)*—Les termes «à la satisfaction du directeur régional» sont tout à fait inutiles. Les questions visées aux alinéas *a*) et *b*) sont toutes deux objectives et ne devraient pas être assujetties à un pouvoir contrefait, qui pourrait s'interprété en pratique comme étant discrétionnaire.

6. *Paragraphe 27 c*)—Nous avons ici un autre cas (interdiction supprimant l'accès à la pêche) où le ministre, par son pouvoir discrétionnaire, peut écarter la règle d'une interdiction supprimant l'accès à la pêche. Les règles que le ministère applique lorsqu'il accorde une approbation sont importantes et devraient être énoncées.

7. *Paragraphe 28(1)*—S'appliquent ici les mêmes considérations que celles faites à l'égard du paragraphe 27 *c*).

8. *Paragraphe 31.1(1)*—Au terme «prendre» devrait probablement s'ajouter celui de conserver pour donner «prendre et conserver».

9. *Article 41*—On retrouve ici l'établissement des véritables règles par l'imposition des conditions énoncées dans un permis.

10. *Article 39*—Il y a quelques années, le Ministère a indiqué au Comité que l'annulation d'un permis, distincte de la suspension, se limitant aux cas où un pêcheur manifestait un mépris constant et volontaire de la loi. Des directives sont alors émises au fonctionnaire des pêches. Or, comme celle-ci n'ont jamais été mises à la disposition du Comité, on ne sait pas s'il y est fait mention de la période de suspension à accorder.

[*Texte*]

11. *Restriction of Entry to the Fishery*—These Regulations, as do many other Fishery Regulations of recent times, contain provisions to restrict entry to the fishery and even to cut down the number engaged in the fishery. The Committee has never objected in principle to this manner of proceeding because each particular instance has been seen to be *intra vires* the very broad power in section 34 of the Act. It should be remembered, nonetheless, that section 34 clearly contemplates restriction by *quotas and close seasons*. Instead of the vague words now used in section 34, it might be considered far better if Parliament were asked to pass, and thereby had the opportunity to debate, enabling clauses giving specific power to restrict entry or to remove people from the fishery. At the least, Parliament's attention could be drawn to the breadth of uses to which the present enabling powers are being put, the discretions being reserved and the consistent failure of Fishery Regulations to state the actual rules being applied.

October 30, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-521, Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of October 11, 1978 relative to changes made by an amendment to section 36(1) of the subject Regulations.

For the information of the Committee, I am pleased to advise that the provision was enacted to prevent large fishing companies from acquiring excessive control of the fishing industry by purchasing vessels from individual fishermen and thereby obtaining the licences attached to those vessels.

Public policy statements by the Minister on many occasions have emphasized that fishermen must not be relegated to the position of being merely paid labour at the whim of large companies and must remain entrepreneurs in order to benefit from the expanding opportunities in fisheries, now that we control fishing operations within the two hundred mile limit.

As most of our fisheries are now operating under restricted licencing, (i.e.: only a certain number of licences are available to prosecute a specific fishery), control of those licences, in effect, controls the catching capability in that fishery.

[*Traduction*]

11. *Limite de l'accès à la pêche*—Le présent règlement renferme, comme bien d'autres récents règlements sur les pêcheries, des dispositions qui limitent l'accès à la pêche, et même réduisent le nombre de personnes exerçant cette activité. Le Comité ne s'est jamais opposé en principe à cette façon de procéder, car chaque cas particulier a été jugé conforme aux vastes pouvoirs conférés par l'article 34 de la Loi. Il y a toutefois lieu de rappeler que l'article 34 prévoit des restrictions lorsqu'il parle de quantité maximum de poisson de temps prohibe. Plutôt que d'utiliser les termes vagues de l'article 34, il vaudrait peut-être mieux demander au Parlement d'adopter (il aurait ainsi la possibilité d'en discuter) des dispositions habilitantes accordant le pouvoir particulier de limiter l'accès à la pêche ou de supprimer des permis. A tout le moins, on pourrait attirer l'attention du Parlement sur les diverses fins auxquelles servent les pouvoirs habilitants actuels, les pouvoirs discrétionnaires étant maintenus, et sur l'ommission constante des règlements sur les pêches, d'énoncer les véritables règles utilisées.

Le 30 octobre 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements
et des autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: DORS/78-521, Règlements sur l'immatriculation et la délivrance des permis pour la pêche dans le Pacifique—modification

Monsieur,

Suite à votre lettre du 11 octobre dernier au sujet des modifications apportées à l'article 36(1) du Règlement, il me fait plaisir de vous donner les renseignements suivants, que vous pourrez transmettre au Comité.

Cette disposition a pour objet d'empêcher les grandes entreprises de pêche d'avoir l'emprise sur l'industrie de la pêche, en achetant les bateaux des pêcheurs individuels et en s'appropriant ainsi des permis afférents à ces bateaux.

Les déclarations publiques du ministre en matière de politique ont souvent souligné ce point de vue: les pêcheurs ne doivent pas être condamnés à ne devenir qu'une main-d'œuvre payée sujette aux caprices des grandes entreprises, mais ils doivent demeurer des entrepreneurs pour bénéficier des possibilités croissantes dans le domaine de la pêche, au moment où nous en contrôlons l'exploitation dans la limite des eaux territoriales de deux cents milles.

Puisque la plus grande partie de nos pêcheries mènent actuellement leurs activités en vertu d'un nombre limité de permis, (c'est-à-dire qu'il n'existe qu'un nombre limité de permis pour exploiter une entreprise particulière), une entreprise peut, en acquérant ces permis, contrôler effectivement le volume des prises.

[*Text*]

In practice, approval would be granted where the transfer is from individual fisherman to individual fisherman providing that the new owner meets the criteria established by regulations but companies would have to establish that the transfer was necessary to their continued operations before approval for a licence transfer was granted.

Yours sincerely,

R. A. Crouter,
A/Director Genral,
Fishing Services Directorate.

May 30, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario

Re: SOR/78-521, Pacific Fishing Registration and Licensing Regulations, amendment—section 36(1)

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of February 26, 1980 relative to the above captioned.

These Regulations are currently being reviewed with the objective of revocation and substitution of new regulations prior to January 1, 1981. You may be assured that we will attempt to state rules rather than confer discretions on the Minister or Departmental officials.

Yours sincerely,

J. R. MacLeod
Director-General
Pacific and Freshwater Fisheries

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, I wonder in view of the fact that the letter from Mr. MacLeod of May 30, 1980 indicates that the regultions are currentaly being reviewed with the objective of revocations and substitution of new regulations prior to January 1, 1981, and so on, whether we really need to go through all of this. Is counsel satisfied with that kind of response or are there new things that should be . . .

• 2130

Mr. Eglington: What happened, Mr. Robinson, is that we had objected to part of these before and I was chasing Mr. MacLeod up about that and he wrote back and said that they were in the process of revising them all. So at that point I sent him off a copy of this comment in case it would be of any help to him and then put it on the agenda, so that if the committee agrees with these comments, I can write to him again and say

[*Translation*]

De façon pratique, la cession serait autorisée si elle est faite de pêcheur à pêcheur, à condition que le nouveau détenteur réponde aux critères prévus par le Règlement, mais il reviendrait aux entreprises de prouver que la cession est nécessaire à la poursuite de leur exploitation.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

R. A. Crouter
Directeur général
Direction générale des services des pêches

Le 30 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Objet: DORS/78-521, Règlement sur l'immatriculation et la délivrance des permis pour la pêche dans le Pacifique—modification

Monsieur,

Ceci a trait à votre lettre du 26 février 1980 sur le sujet ci-haut mentionné.

Ces règlements sont présentement l'objet d'une revision dans le but de les révoquer et d'y substituer de nouveaux règlements qui entreront en vigueur avant le 1er janvier 1981. Nous tenons à vous assurer que nous essayerons de préciser des règles plutôt que de permettre au ministre ou des hauts fonctionnaires du ministère d'exercer leur discrétion.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

J. R. MacLeod

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, étant donné que M. MacLeod, dans sa lettre du 30 mai 1980, signale qu'on révise actuellement le règlement, en vue de le révoquer et d'y substituer un nouveau règlement avant le 1er janvier 1981, etc., est-il vraiment nécessaire de revoir tous ces documents? Le conseiller juridique est-il satisfait de la réponse, ou a-t-il de nouvelles choses qu'il faudrait . . .

M. Eglington: Monsieur Robinson, nous avions déjà une certaine réserve au sujet d'une partie de ce Règlement, et lorsque j'ai voulu savoir où on en était, M. MacLeod m'a répondu qu'il était en train de revoir tout le règlement. Pour l'aider, donc, je lui ai envoyé un exemplaire de ce commentaire, et je l'ai inscrit à l'ordre du jour; donc, si le Comité est d'accord avec ces commentaires, je lui écrirai de nouveau, pour

[*Texte*]

the committee has looked at this and this is the way in which they want the regulations to be amended.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am personally satisfied that we print the items that are indicated here and I am satisfied with our counsel's comments. I do not know about the rest, but I see no reason really to go into it further.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I do not know why but the feeling after the last three or four items is that Mr. Eglington is looking at a hunting and fishing vacation. This was high on our agenda.

Senator, we are through the really important items.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now I can take over?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Do you want to take the Unemployment Insurance Regulations?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have just run out of the ones that I have read. Have you read these? You carry on.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, Wheat Board I do not have.

Mr. Robinson (Burnaby): Wheat Board is attached to the back of the last one in error, the Pacific Fishery one. The very last page.

Mr. Eglington: In any event there is a discrepancy between the two official language versions of Section 20. We pointed it out to the Wheat Board and in due course something will have to happen.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. The next item is the Unemployment Insurance Regulations, amendment, SOR/79-81.

JUNE 12, 1979

Miss L. Maynard,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Subject: SOR/79-81—Unemployment Insurance Regulations, Amendment

Dear Miss Maynard:

This is in reply to your letter of April 26, 1979 regarding the use of the expression "with such modifications as the circumstances require" as utilized in the above-mentioned amendment.

The words "with such modifications as the circumstances require" are a standard drafting form and are used wherever

[*Traduction*]

lui laisser savoir que le Comité préconise cette façon de modifier le règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis satisfait qu'on n'imprime le document signalé ici, et aussi les commentaires de notre conseiller juridique. Je ne sais pas ce que les autres en pensent, mais moi, je ne vois aucune raison de pousser cette affaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai l'impression, depuis l'étude de ces trois derniers articles de l'ordre du jour, que M. Elington veut aller à la pêche et à la chasse. Ces règlements étaient prioritaires dans notre ordre du jour.

Monsieur le sénateur, nous avons discuté tous les article vraiment importants.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Voulez-vous que je prenne la relève, maintenant?

Le coprésident (M. Beatty): Voulez-vous vous occuper des règlements sur l'assurance-chômage?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons déjà passé tous ceux que j'avais lus. Avez-vous lu ceux-ci? Alors, continuez.

Le coprésident (M. Beatty): Je regrette, je n'ai pas les documents sur la Commission canadienne du blé.

M. Robinson (Burnaby): Le DORS sur la Commission canadienne du blé a été agrafé par erreur à la fin du dernier document à l'étude, celui portant sur les règlements régissant l'immatriculation des bateaux de pêche, à la toute dernière page.

M. Eglington: De toute façon, il s'agit d'un manque de correspondance entre la version de l'article 20 dans les deux langues officielles. Nous avons signalé l'erreur à la Commission canadienne du blé, qui fera quelque chose.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Le prochain article est le DORS/79-81—Règlement sur l'assurance-chômage.

Le 12 juin 1979

Mlle L. Maynard
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes sur
les règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-81, Règlements sur l'assurance-chômage, Modification

Mademoiselle,

J'accuse réception de votre lettre du 26 avril 1979 concernant l'interprétation de l'expression «en tenant compte des modifications qu'imposent les circonstances» utilisée dans la modification susmentionnée.

L'expression «en tenant compte des modifications qu'imposent les circonstances» est une expression figée souvent utilisée

[*Text*]

the legislator wishes to permit the administrator of an Act or Regulations to make such procedural changes as are required to put into effect the substantive provisions of legislation. The words do not permit any modification of substantive rules. To illustrate this, I would refer you to Section 112 of the Unemployment Insurance Act. This Section contains the same expression as in the amended Regulations and the expression enables the Commission to make use of Sections 79 and 80 of the Unemployment Insurance Act, in order to empower the Minister of National Revenue to do certain things. Because of the phrase in Section 112 the modification that the circumstances require is the substitution of the word "Commission', for "Minister" so that the Commission may exercise like powers. You will note that no substantive rule has been altered but merely the person exercising the power. The identical type of substitution is permitted by the present amendment to Section 192 of the Unemployment Insurance Regulations.

I hope that my comments have provided satisfactory clarification for the question you have raised.

Yours sincerely,

A. J. Banerd,
Executive Secretary

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this raises a nice point to which the committee, I think, should give due deliberation. What the regulation has done is to provide for the modification as the circumstances require, not only of the regulations but of the Unemployment Insurance Act.

The reply that Mr. Banerd sent refers to the fact that Section 112 of the Unemployment Insurance Act does the same thing. That, of course, is Parliament providing that the Unemployment Insurance Act can be modified to suit the circumstances and it is a question which the committee should decide whether it thinks it is proper for a regulation to modify an act. It may be one thing to modify the regulations to make them fit the circumstances and do that by regulation, but to modify the Unemployment Insurance Act is quite another.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Is there any arrangement that you are aware of that is as far-reaching?

Mr. Eglington: I have not seen one, Mr. Baker, but traditionally in the books if you read Sir Cecil Kerr's books and Lord Norman's and so on, one of their first battles in the twenties and thirties was to stop the practice of amending acts by regulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But to go back a step, a point or a step in this, the point raised by A. J. Banerd, the Executive Secretary, seems to be to the effect that it is a standard drafting form. Now to what extent is it standard drafting form? Is it just because it appears in the Unemployment Insurance Act that it is considered as a standard drafting form, or does this occur in many other acts as well?

Mr. Eglington: It does appear in some statutes, Mr. Robinson, and I have seen other instances of it in statutes. But what they have done here is to apply it by regulation to a statute.

[*Translation*]

dans le cas où le législateur veut permettre à celui qui applique une loi ou un règlement d'apporter les modifications de procédure nécessaires pour mettre en vigueur les dispositions importantes de la loi. L'expression ne permet pas la modification de règles fondamentales. Pour donner un exemple, je vous renvoie à l'article 112 de la Loi sur l'assurance-chômage. Cet article contient la même expression que le règlement modifié; elle autorise la Commission à invoquer les articles 79 et 80 de la Loi sur l'assurance-chômage pour permettre au ministre du Revenu national de faire certaines choses. En raison de l'expression contenue à l'article 112, la modification qu'impose les circonstances est la substitution du terme «Commission» à celui de «ministre», et ce afin que la Commission puisse exercer des pouvoirs semblables. Vous constaterez qu'aucune règle de fonds n'a été modifiée et qu'on a tout simplement confié à une autre personne l'exercice du pouvoir. Le même type de substitution est autorisé par la présente modification apportée à l'article 192 des Règlements sur l'assurance-chômage.

Dans l'espoir que ces explications vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'assurance de ma considération distinguée.

Le secrétaire exécutif
A.J. Banerd

M. Eglington: Monsieur le président, voilà une question très intéressante, sur laquelle devrait se pencher sérieusement le Comité. Le règlement prévoit des modifications selon les circonstances, non seulement des règlements, mais de la Loi sur l'assurance-chômage.

M. Banerd répond que l'article 112 de la Loi sur l'assurance-chômage prescrit la même chose, c'est-à-dire que le Parlement permet que la Loi sur l'assurance-chômage soit modifiée selon les circonstances. Le Comité devrait donc décider s'il est acceptable qu'un règlement modifie une loi. C'est une chose de modifier les règlements selon les circonstances, et on peut le faire par règlement, mais c'est une tout autre chose de modifier la Loi sur l'assurance-chômage.

M. Baker (Nepean-Carleton): y a-t-il d'autres règlements semblables, que vous connaissez, qui aient une si grande portée?

M. Eglington: Je n'en ai jamais vus, monsieur Baker, mais en relisant les livres de Sir Cecil Kerr et de Lord Norman, et d'autres, vous trouverez que leurs premières batailles, dans les années 20 et 30, avaient pour but d'arrêter cette pratique de modifier les lois par règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais pour en revenir à notre question, le point soulevé par M. A. J. Banerd, le secrétaire exécutif, reconnaît cette forme comme étant parfaitement normale. Dans quelle mesure est-ce une forme normale de rédaction? Est-ce seulement parce que cette forme est utilisée dans la Loi sur l'assurance-chômage, ou est-elle courante dans bien d'autres lois?

M. Eglington: On la retrouve dans certaines autres lois, monsieur Robinson, que j'ai déjà vues. Mais ici, on cherche à la faire appliquer par règlement à une loi.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They have ordered us.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, not only that but in his reply Mr. Banerd indicates that, in his words:

> The words do not permit any modifications of substantive rules.

That is certainly not accurate. Of course there is no such restriction. It says:

> with such modifications as the circumstances require.

I think we should express our concern that this reply is not satisfactory.

Mr. Eglington: Again he judged the circumstances will be the unemployment relief.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-82, Canada Oil and Gas Drilling Regulations, the Oil and Gas Production and Conservation Act.

CANADA OIL AND GAS DRILLING REGULATIONS
Oil and Gas Production and Conservation Act
P.C. 1979-25

February 12, 1980

The enabling powers are found in section 12 of the Act as amended by R.S.C. 1st Supp. chap. 30

12. The Governor in Council may make regulations respecting the exploration and drilling for and the production and conservation, processing and transportation of oil and gas and, in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(*a*) respecting the licensing, drilling, spacing, locating, completing, producing, equipping, suspending and abandoning of wells;

(*b*) respecting the regulating and controlling of the rate at which oil, gas or water may be produced from any well, pool or field;

(*c*) respecting the reporting of information and data obtained in the course of the exploration for, the drilling for and the production of oil and gas and the keeping of records and measurements of all oil, gas and water produced;

(*d*) concerning the safety and the inspection of all operations conducted in connection with the exploration for, the drilling for and the production of oil and gas and prescribing the measures to be taken to ensure the safety of such operations;

(*e*) requiring and prescribing the making of tests, logs, analyses and surveys, and the taking of samples;

(*f*) respecting the designation of fields and pools;

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils l'ont commandé au Parlement.

M. Robinson (Burnaby): En plus, monsieur le président, la seule réponse que M. Banerd indique, et je le cite:

> L'expression ne permet pas la modification de règles fondamentales.

Cela n'est certainement pas juste. Bien sûr, il n'existe aucune restriction semblable. Je cite:

> en tenant compte des modifications qu'imposent les circonstances.

On devrait leur dire que la réponse n'est pas satisfaisante.

M. Eglington: Il a de nouveau jugé que les circonstances seraient une diminution du chômage.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant au DORS/79-82—Règlement concernant le forage des puits de pétrole et de gaz naturel au Canada, Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

RÈGLEMENT CONCERNANT LE FORAGE DES PUITS DE PÉTROLE ET DE GAZ NATUREL AU CANADA
Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz
C.P. 1979-25

Le 12 février 1980

Les textes habilitants figurent à l'article 12 de la Loi modifiée par les status révisés, 1[er] supplément, chapitre 30.

12. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la prospection, le forage, la production et la conservation, le traitement et le transport du pétrole et du gaz et, en particulier, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut établir des règlements.

a) concernant l'immatriculation, le forage, l'espacement, la localisation, l'achèvement, la production, l'équipement, la suspension de l'exploitation et l'abandon des puits;

b) concernant la réglementation et le contrôle du rythme auquel du pétrole, du gaz ou de l'eau peuvent être extraits d'un puits, d'un gisement ou d'un champ;

c) concernant la communication de renseignements et de données obtenus au cours de la prospection, du forage et de la production du pétrole et du gaz et l'enregistrement et la mesure de tout le pétrole, le gaz et l'eau extraits;

d) touchant la sécurité et l'inspection de toutes les opérations faites relativement à la prospection ou au forage et à la production du pétrole et du gaz et prescrivant les mesures à prendre pour assurer la sécurité de ces opérations;

e) exigeant et prescrivant des essais, coupes géologiques, analyses et relevés, et le prélèvement d'échantillons;

f) concernant la désignation des champs et des gisements;

[*Text*]

(*g*) prescribing the methods to be used for the measurement of oil, gas, water, and other substances obtained from wells;

(*h*) respecting the repressurizing, cycling and pressure maintenance in any field or pool;

(*i*) authorizing the Minister, or such other person as the Governor in Council deems suitable, to exercise such powers and perform such duties as may be necessary for the management and control of oil or gas production, and authorizing the making of such orders as may be specified;

"(*j*) autorizing the Minister, or such other person as the Governor in Council deems suitable, to exercise such powers and perform such duties as may be necessary for the removal of oil or gas from any area referred to in section 3, and authorizing the making of such orders as may be specified;

(*k*) authorizing the Minister, or such other person as the Governor in Council deems suitable, to exercise such powers and perform such duties as may be necessary for the construction of pipeline within any area referred to in section 3, and authorizing the making of such orders as may be specified;"

(*l*) for the prevention of waste within the meaning of this Act;

(*m*) prescribing the conditions under which drilling operations may be carried out in water-covered areas and any special measures to be taken for such operations;

(*n*) prescribing the measures to be adopted to confine any oil, gas or water encountered during drilling operations to the original stratum and to protect the contents of the stratum from infiltration, inundation and migration;

(*o*) prescribing the minimum acceptable standards for the methods, tools, equipment and materials to be used in drilling, completing, operating, suspending and abandoning any well;

(*p*) prescribing minimum acceptable standards for the construction, alteration or use of any works, fittings, machinery, plant and appliances used for the development, production, transmission, distribution, measurement, storage or handling of any oil or gas;

(*q*) prescribing the measures necessary to prevent pollution of air, land or water as a result of the exploration and drilling for or the production, storage, transportation, distribution, measurement, processing or handling of any oil or gas or any substance obtained from or associated with oil or gas; and

(*r*) prescribing measures necessary for the disposal or gathering, and injection into an underground formation, of water, gas, oil or other substances produced from a pool or oil deposit. 1968-69, c. 48, s. 12.

1. *Section 13(2)—drafting*—Approval of or to what?

[*Translation*]

g) prescrivant les méthodes à utiliser pour la mesure du pétrole, du gaz, de l'eau et des autres substances tirées des puits;

h) concernant la recompression, le recyclage et le maintien de la pression dans tout champ ou gisement;

i) autorisant le Ministre, ou telle autre personne que le gouverneur en conseil estime idoine, à exercer les pouvoirs et les fonctions qui peuvent être nécessaires pour diriger et contrôler la production du pétrole et du gaz, et autorisant l'établissement des ordonnances qui peuvent être spécifiées;

«*j*) autorisant le Ministre, ou telle autre personne que le gouverneur en conseil estime idoine, à exercer les pouvoirs et les fonctions qui peuvent être nécessaires pour acheminer le gaz ou le pétrole hors d'une zone mentionnée à l'article 3, et autorisant l'établissement des ordonnances qui peuvent être spécifiées;

k) autorisant le Ministre, ou telle autre personne que le gouverneur en conseil estime idoine, à exercer les pouvoirs et les fonctions qui peuvent être nécessaires pour la construction d'un pipe-line dans une zone mentionnée à l'article 3, et autorisant l'établissement des ordonnances qui peuvent être spécifiées;»

l) en vue de la prévention du gaspillage au sens de la présente loi;

m) prescrivant les conditions auxquelles des opérations de forage peuvent être effectuées dans des zones submergées et toutes mesures spéciales à prendre pour ces opérations;

n) prescrivant les mesures à adopter en vue de retenir dans leur strate d'origine du pétrole, du gaz ou de l'eau rencontrés au cours des opérations de forage et en vue de protéger le contenu de la strate contre l'infiltration, l'inondation et la migration;

o) prescrivant les normes minimales acceptables pour les méthodes, les outils, le matériel et les matériaux devant être utilisés pour le forage, l'achèvement, l'exploitation, la suspension d'exploitation et l'abandon d'un puits;

p) prescrivant les normes minimales acceptables pour la construction, la modification ou l'utilisation d'ouvrages, d'outillage, de machinerie, d'installations et d'appareillages employés au développement, à la production, au transport, à la distribution, à la mesure, au stockage ou à la manutention du pétrole ou du gaz;

q) prescrivant les mesures nécessaires pour prévenir la pollution de l'air, du sol ou de l'eau par suite de la prospection, du forage, de la production, du stockage, du transport, de la distribution, de la mesure, du traitement ou de la manutention du pétrole ou du gaz ou autre substance qui en dérive ou y est associée; et

r) prescrivant les mesures nécessaires à l'évacuation ou la collecte, et à l'injection dans une formation souterraine, d'eau, de gaz, de pétrole ou d'autres substances provenant d'un gisement. 1968-69, c. 48, art. 12.

1. *Paragraphe 13(2)—libellé*—Approbation de qui ou pourquoi

[*Texte*]

2. *Section 14*—This section is odd that there is not, elsewhere in the Regulations, a requirement that only fully developed or proven equipment may be used, or that only such equipment as is approved by the Chief may be used.

3. *Section 70(4)*—This subsection relates to section 63(1). As now drafted, section 70(4) is discretionary and this feature could easily be overcome by changing "may" to "shall" in the first line. Objective tests exist in paragraphs (a) and (b) and the approval would then flow once those tests were satisfied. The power to approve different depths, a form of exemption, provided it is not discretionary, is conformable to the enabling powers for it amounts then to an act of a merely executive nature.

4. *Section 83(2)*—Inevitably much in these Regulations depends upon approvals of the Chief and his granting of permits and authorizations. This provision is of a different kind in that it allows the Chief to set conditions of an unknown kind in an entirely discretionary way. He could if he wished simply authorize drilling on any conditions he chose, dispensing with paragraphs (a) to (k) of section 82(2) completely.

5. The heading preceding section 84 is incorrect. "Withholding" should be "withdrawal".

6. *Section 85(1)*—What must be shown to justify such a drilling?

7. *Section 90*—How will the satisfactoriness of the form and amount of the bond be judged? The Committee has usually insisted that a regulation disclose at least the basis for setting the amount. What does "satisfactory condition" means? Does it involve restoration of the site, or something less?

8. *Sections 92 and 93*—Presumably section 93 is subject to section 92. Perhaps a conservation engineer will always be authorized to enter a drill site or safety zone by the Chief. In any event, the conservation officer's right of entry would seem to rest on section 43 of the Act* than which nothing could be more explicit.

* Attached

9. *Sections 96 to 98*—These are very extensive powers, especially sections 96(2) and 97(a), and in consequence section 98.

The relevant enabling power would seem to be section 12(d) of the Act.

> "(d) concerning the safety and the inspection of all operations conducted in connection with the exploration for, the drilling for and the production of oil and gas and prescribing the measures to be taken to ensure the safety of such operations;"

Parliament did give some thought to investigative powers and appeals in dealing with prevention of waste (sections 14 to 17 of the Act) and the powers of conservation engineers

[*Traduction*]

2. *Article 14*—Cet article est étrange en ce qu'on ne retrouve nulle part ailleurs dans le Règlement une disposition selon laquelle seulement de l'équipement mis au point ou éprouvé peut être utilisé et seul de l'équipement approuvé par le Directeur peut être utilisé.

3. *Paragraphe 70(4)*—Ce paragraphe a trait au paragraphe 63(1). Dans son libellé actuel, le paragraphe 70(4) est discrétionnaire et cet élément pourrait être facilement modifié en remplaçant le mot «peut» par «doit» à la première ligne. Des définitions objectives figurent aux alinéas (a) et (b) et l'approbation est accordée une fois qu'elles sont satisfaites. Le pouvoir d'approuver diverses profondeurs, soit une forme d'exemption, pourvu qu'il ne soit pas discrétionnaire, est conforme au texte habilitant en ce qu'il constitue alors simplement une étape d'exécution du travail.

4. *Paragraphe 83(2)*—Il est inévitable que la majorité des dispositions de ce Règlement dépendent de l'approbation du Directeur en ce qui concerne les permis et autorisations. Cette disposition diffère en ce qu'elle permet au Directeur d'établir des conditions inconnues de façon complètement discrétionnaire. Il pourrait, s'il le désirait, simplement autoriser le forage dans des conditions qu'il déterminerait lui-même, sans tenir aucun compte des dispositions des alinéas (a) et (k) du paragraphe 82(2).

5. Le titre qui précède l'article 84 est incorrect dans la version anglaise. En effet, le mot «*withholding*» devrait être remplacé par «*withdrawal*».

6. *Paragraphe 85(1)*—De quelle façon doit-on justifier le forage?

7. *Article 90*—De quelle façon peut-on satisfaire le ministre de la forme et du montant du cautionnement d'exécution? Le Comité insiste habituellement pour qu'un Règlement prévoit au moins une formule d'établissement du montant. Que signifie «état acceptable»? S'agit-il du réaménagement du lieu des travaux ou de quelque chose de moins?

8. *Articles 92 et 93*—L'article 83 est probablement assujetti aux dispositions de l'article 92. Il se peut qu'un ingénieur de la conservation ait toujours l'autorisation du Directeur de pénétrer dans les emplacements de forage ou dans une zone de sécurité. De toute façon, le droit d'entrer de l'agent de la conservation semble dépendre de l'article 43 de la Loi* qui ne peut être plus explicite.

* Pièce jointe

9. *Articles 96 et 98*—Il s'agit de pouvoirs très vastes, surtout le paragraphe 96(2) et l'alinéa 97(a), ce qui explique l'article 98.

Le texte habilitant semble être l'alinéa 12(d) de la Loi qui est ainsi libellé:

> *d*) touchant la sécurité et l'inspection de toutes les opérations faites relativement à la prospection ou au forage et à la production du pétrole et du gaz et prescrivant les mesures à prendre pour assurer la sécurité de ces opérations.

Le Parlement s'est penché sur les pouvoirs d'inspection et d'appel pour ce qui est d'empêcher le gaspillage (articles 14 à 17 de la Loi) ainsi que sur les pouvoirs des ingénieurs de la

[*Text*]

(sections 43 to 46, attached). Indeed the Act is already so explicit about the extensive investigative powers of conservation officers and the duty to cooperate with them that one doubts all the more whether sections 96 to 98 of the Regulations are *intra vires* section 12(d) of the Act, or, even if they are, whether section 97(a) in particular is not something that should be dealt with by statute. It is noteworthy that Parliament has not given to conservation officers for their investigations a power such as that purportedly conferred on investigating officers by section 97(a).

10. *Section 105(a)*—Spelling error: "fulfill" for "fulfil".

11. *Section 135(3)*—This discretionary provision allows the Chief to set the Regulations aside in individual cases.

12. *Section 168*—This provision will be valid if cold, undernourished workers spurning inedible food and drinking bad water and being in unclean and insanitary quarters will do their jobs so badly that safety of drilling and producing operations will be compromised. This seems a reasonable enough conclusion in the context of an enabling Act which leaves so much to regulations.

13. *Section 185*—This provision would appear to be *ultra vires*. It is not an aspect of "the reporting of information and data obtained in the course of exploration"—Section 12(c) of the Act, which section has in any event been treated throughout the Regulations as being directed to reporting to the governmental authorities.

14. *Section 206*—When will the Chief approve the abandonment of equipment on the seafloor? Why?

15. *Section 225(3)*—There would not appear to be in section 12 of the Act any power to make a regulation forbidding the removal of a core from Canada, far less one forbidding removal subject to a discretionary power to permit.

16. *Section 229(3)*—One wonders if the Regulations ought not to have a stab at saying what information will be required.

17. *Sections 234 and 235*—These sections are made pursuant to section 48(3) of the Act, which should be recited.

> "(3) A person is guilty of an offence who contravenes . . . any regulation made pursuant to section 12 when the contravention thereof is stated in the regulations to be an offence under this Act."

Just why Parliament give the Governor in Council a discretion to create offences on the one hand and sanctionless regulations on the other is not known.

43. A conservation engineer may at any reasonable time

[*Translation*]

conservation (articles 43 à 46 ci-joints). En effet, la Loi était déjà tellement explicite pour ce qui est des pouvoirs très vastes d'inspection des agents de la conservation et de l'obligation de collaborer avec eux que cela remet d'autant plus en question la conformité des articles 96 à 93 du Règlement à l'alinéa 12(d) de la Loi et, même s'ils sont conformes, l'alinéa 97(a) en particulier n'est-il pas une question qui devrait être réglée par voie législative? Il convient de signaler que le Parlement n'a pas accordé aux agents de la conservation pour les fins de l'inspection le même pouvoir que délègue l'alinéa 97(a) aux agents d'inspection.

10. *Alinéa 105(a)*—Erreur typographique dans la version anglaise: «fulfill» et non «fulfil».

11. *Paragraphe 135(3)*—Cette disposition discrétionnaire permet au Directeur de passer outre au Règlement dans des cas particuliers.

12. *Article 168*—Cette disposition est applicable lorsque des travailleurs qui auraient froid et seraient mal nourris refuseraient une nourriture non comestible et de l'eau non potable, et des locaux d'habitatiom malpropres, insalubres ou insuffisamment chauffés, exécuteraient mal leurs tâches de sorte que la sécurité des travaux de forage et de production serait compromise. Cette conclusion est assez raisonnable compte tenu du contexte de la loi habilitante qui s'en remet tellement aux règlements.

13. *Article 185*—Cette disposition pourrait être considérée comme *ultra vires*. Il ne s'agit pas d'une question «de communication de renseignements et de données obtenus au cours de la prospection» aux termes de l'alinéa 12(c) de la Loi, lequel article de toute façon a été considéré dans l'ensemble du Règlement comme traitant de rapports aux autorités gouvernementales.

14. *Article 206*—Quand le Directeur autorisera-t-il l'abandon d'équipement sur les fonds marins? Pourquoi?

15. *Paragraphe 225(3)*—L'alinéa 12 de la Loi ne semble pas prévoir le pouvoir d'établir un règlement interdisant l'expatriation d'une carotte et encore moins, l'interdiction de l'expatriation sous réserve d'un pouvoir discrétionnaire d'autorisation.

16. *Paragraphe 229(3)*—L'on se demande si le Règlement ne devrait pas déterminer le genre de renseignements nécessaires.

17. *Articles 234 et 235*—Ces articles sont établis conformément au paragraphe 48(3) de la Loi qui devrait être répété.

> (3) Est coupable d'une infraction, quiconque contrevient à tout règlement établi en conformité de l'article 12 lorsque le fait de contrevenir audit règlement est indiqué dans les règlements comme constituant une infraction à la présente loi.

On ignore pourquoi le Parlement accorde au Gouverneur général en conseil le pouvoir discrétionnaire de créer d'une part des délits et d'autre part, un règlement qui ne prévoit pas de sanction.

43. Un ingénieur de la conservation peut, à tout moment raisonnable,

[*Texte*]

(*a*) enter and inspect any place, premises or structure used in connection with the production, storing, handling, processing, transporting of or the exploration or drilling for oil and gas or either of them;

(*b*) require the production and inspection of any books, records, documents, licences or permits required by this Act or the regulations and make copies thereof; and

(*c*) take samples or particulars and carry out any reasonable tests or examinations. 1968-69, c. 48, s. 43.

44. A conservation engineer shall be furnished by the Minister with a certificate of his appointment or designation and on entering any place, premises or structure pursuant to the authority of this Act shall, if so required, produce the certificate to the person in charge thereof. 1968-69, c. 48, s. 44.

45. The owner or person in charge of any place, premises or structure and every person found therein or thereon shall give a conservation engineer all reasonable assistance within his power to enable the conservation engineer to carry out his duties and functions under this Act or the regulations. 1968-69, c. 48, s. 45.

46. (1) No person shall obstruct or hinder any conservation engineer in carrying out his duties or functions under this Act or the regulations.

(2) No person shall make a false or misleading statement either orally or in writing to a conservation engineer engaged in carrying out his duties and functions under this Act or the regulations. 1968-69, c. 48, s. 46.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there are a lot of comments here, and these are very, very lengthy regulations. I think the best thing to do is if the members have questions about them I will attempt to answer them rather than spending half an hour going through each one of them.

• 2135

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would prefer that we print the part that is indicated to be printed, get the reply, and then deal with the matter at that time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Next we have the Unemployment Insurance Regulations, amendment, SOR/79-348.

SOR/79-348

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS, Amendment
Unemployment Insurance Act, 1971
P.C. 1979-1202

[*Traduction*]

a) entrer et inspecter un endroit, un local ou une construction servant à la production, au stockage, à la manutention, au traitement, au transport et à la prospection du pétrole et du gaz ou de l'un ou l'autre ou aux forages y afférents;

b) exiger la production et l'examen de livres, dossiers, documents, licences ou permis exigés par la présente loi ou les règlements et en prendre copie; et

c) prélever des échantillons ou recueillir des renseignements et faire tous essais ou examens raisonnables. 1968-69, c. 48, art. 43.

44. Un ingénieur de la conservation doit recevoir du Ministre un certificat de sa nomination ou désignation et, en entrant dans un endroit, un local ou une construction comme l'y autorise la présente loi, il doit, s'il en est requis, produire le certificat à la personne ayant la charge des lieux. 1968-69, c. 48, art. 44.

45. Le propriétaire ou la personne en charge de l'endroit, du local ou de la construction et toute personne trouvée sur les lieux doivent fournir à l'ingénieur de la conservation toute l'aide raisonnable en leur pouvoir pour lui permettre d'exercer ses devoirs et fonctions en vertu de la présente loi ou des règlements. 1968-69, c. 48, art. 45.

46. (1) Nul ne doit gêner ou empêcher un ingénieur de la conservation dans l'exercice de ses devoirs ou fonctions en vertu de la présente loi ou des règlements.

(2) Nul ne doit faire oralement ou par écrit une déclaration fausse ou trompeuse à un ingénieur de la conservation dans l'exercice de ses devoirs et fonctions en vertu de la présente loi ou des règlements. 1968-69, c. 48, art. 46.

M. Eglington: Monsieur le président, il y a beaucoup de commentaires sur une série très longue de règlements. Peut-être devrais-je répondre aux questions des députés plutôt que de prendre une demi-heure pour expliquer chaque règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je préférerais que nous fassions imprimer ce qui est prévu pour être imprimé, que nous attendions la réponse et, ensuite, nous pourrons régler cette question.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avons maintenant le DORS/79-348, Règlements sur l'assurance-chômage—Modification.

DORS/79-348

RÈGLEMENTS SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE—Modification
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage
C.P. 1979-1202

[*Text*]

July 10, 1979

Criterion 14

New section 169(6) (Section 3 of the amending Schedule)

Section 45 of the Act, as amended by S.C. 1974-75-76 C. 80, section 17, provides as follows:

"**45.** Except under section 31, a claimant is not entitled to receive benefit for any period during which

(a) he is an inmate of any prison or similar institution; or

(b) he is not in Canada,

except as may otherwise be prescribed."

The use of the words "notwithstanding section 45 of the Act" are misleading and redundant. Their use suggests that the new subsection 169(6) is in some way a derogation from section 45 of the Act. In fact, is is not and prescribes a situation in which benefits may be paid notwithstanding incarceration or absence abroad, namely that a woman is entitled to benefits during the accouchement and post-accouchement periods.

Mr. Eglington: This is a criticism of the drafting, Mr. Chairman. They have made it appear that they are doing something notwithstanding the statute. In fact they are doing something in accordance with Section 45.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well you have indicated that they are misleading and redundant. So with that observation, let us find out what kind of a response we get.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let me raise just one question on that. Redundancy is not a particular concern of ours. It does not represent any threat to the liberties of the subject, does it?

Mr. Eglington: No. One of our criteria is if the drafting is defective or otherwise a cause for comment or something.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we could just draw it to their attention.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, on this particular one, SOR/79-348, Section 45,

> . . . a claimant is not entitled to receive benefits for any period during which
>
> (b) he is not in Canada,

There is a strange thing goes on here. We have a base overseas in Lahr, Germany on which we employ contractors. Some of the members of the armed forces, their families, their wives, work for the contractors. Unemployment insurance is deducted from their wages and they cannot collect if they become unemployed by reason of that section.

I raised this in the House in 1973, in a motion, and it was talked out. The point I was making was that either they should be allowed to collect or they should not be charged unemployment insurance. It seems an inequity to charge them if they

[*Translation*]

Le 10 juillet 1979

Critère nº 14

Nouveau paragraphe 169(6) (article 3 de l'Annexe apportant modification)

L'article 45 de la Loi, modifié par les S.C. 1974-1975-1976, c. 80, article 17, est libellé de la façon suivante:

45. A l'exception des cas prévus à l'article 31, un prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle

a) il est détenu dans une prison ou un établissement semblable, ou

b) pendant qu'il est hors du Canada,

sauf disposition contraire.

L'expression «nonobstant l'article 45 de la Loi» est trompeuse et redondante. On laisse entendre que le nouveau paragraphe 169(6) déroge d'une certaine façon de l'article 45 de la Loi. En fait, tel n'est pas le cas, car on décrit une situation où des prestations peuvent être versées, en dépit de l'incarcération ou de l'absence à l'étranger, notamment à une femme qui a droit aux prestations durant la période d'accouchement et après cette période.

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit là d'une modification du libellé. On laisse apparaître que l'on agit nonobstant la loi. En fait, on agit conformément à l'article 45.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous dites que l'expression est trompeuse et redondante. Cela étant dit, voyons quelle réponse nous obtiendrons.

Le coprésident (M. Beatty): Permettez-moi de poser une question à ce propos. La redondance n'a pas lieu de nous préoccuper. Elle ne constitue pas une menace à l'égard des libertés du sujet, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non. Nous estimons que le libellé n'est pas satisfaisant, ou qu'il peut donner lieu à quelques commentaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que nous pourrions porter cela à leur attention.

M. Kempling: Monsieur le président, à propos du DORS/79-348, article 45,

> . . . un prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle
>
> *b*) il est hors du Canada,

Il y a ici quelque chose d'étrange. Nous avons une base à Lahr, en Allemagne, où nous donnons des travaux à contrat. Certains des membres des forces armées, leur famille, leur femme travaillent pour les entreprises que nous employons à contrat. Du fait de cet article, si ces personnes se retrouvent en chômage, elles ne pourront pas toucher de prestations, bien que des cotisations d'assurance-chômage soient déduites de leur salaire.

J'ai soulevé cette question à la Chambre en 1973, dans le cadre d'une motion, et il y a eu un débat. J'avais fait valoir que ces personnes devraient être autorisées à toucher des prestations, ou alors, on ne devrait pas exiger qu'elles cotisent à la

[*Texte*]

cannot collect. It was this section that they were dealing with then.

Mr. Eglington: I think that this particular amendment, in fact, would take care of that problem. The new subsection 6 says,

> . . . a claimant who is not in Canada is not disentitled by that reason alone from receiving benefits . . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): A somewhat similar area which is not covered by that is, I believe, the case of migrant workers . . .

Mr. Kempling: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . who, unless I am mistaken, are required to pay into unemployment insurance but are not permitted to collect.

Mr. Kempling: That is a good point as well. If we keep having migrant workers come in for a long period of time, it will build up resentment. In Germany they are having difficulty now with the workers they bring in there under contract, and they deduct from their wages their pension contributions. The unions control the pension funds. The reality is that the unions are wealthy because they have the contributions of these part-time employees, who, when the contract is finished, go back to Turkey or Spain or Italy and leave their contributions there. To some extent this is happening here. Over a period of time, it has built up a tremendous resistance and hard feelings between the various countries. Turkey, for instance, has tremendous internal problems because of this. So it is a good thing we looked at it.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I have a question. We might just be interested in asking this for clarification. With respect to Section 45.(a) referring to an inmate of a prison or similar institution, what specifically had they in mind with respect to similar institutions and how in practice that is implemented? Also, does this apply equally both to people who have been convicted of offences and to people who are charged with offences and are being held on remand in institutions? Theoretically they are presumed to be innocent until they have been convicted. I would be interested at least in hearing from these people as to how this is interpreted in practice.

• 1340

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will pass on to the next items which are SOR/79-399, Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations, and SOR/79-401, Canada Elevating Devices Regulations.

Our File: 3055-16
3055-22
December 6, 1979

Ms. Lise Mayrand
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments

[*Traduction*]

caisse d'assurance-chômage. J'estime qu'il est injuste de les faire cotiser si on les empêche de toucher des prestations. C'est de cet article dont il s'agit ici.

M. Eglington: Je pense que cette modification permettrait de résoudre le problème. Le nouvel alinéa 6 stipule:

> . . . un prestataire qui est à l'étranger ne perd pas, pour cette seule raison, son droit aux prestations . . .

Le coprésident (M. Beatty): Il y a un cas du même type qui n'est pas couvert, je pense, le cas des travailleurs migrants . . .

M. Kempling: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): . . . qui, si je ne me trompe, doivent cotiser aux caisses d'assurance-chômage, mais se trouvent dans l'impossibilité de toucher des prestations.

M. Kempling: Voilà une bonne remarque. Si des travailleurs migrants continuent à venir chez-nous pour de longues périodes, cela risque de provoquer un certain ressentiment. Des problèmes se posent en Allemagne avec les travailleurs qui viennent dans le cadre de contrats; on déduit de leurs salaires les cotisations aux caisses de retraite. Ce sont les syndicats qui contrôlent les caisses de retraite. Il se trouve en fait que les syndicats sont riches, parce qu'ils reçoivent les cotisations de ces travailleurs qui, une fois leur contrat terminé, retournent en Turquie, en Espagne ou en Italie, et laissent leurs cotisations dans les caisses. Dans une certaine mesure, cela se passe aussi ici. Avec le temps, cette situation a créé des tensions entre les divers pays. A cause de cela, la Turquie, par exemple, doit faire face à des problèmes internes fort préoccupants. J'estime qu'il est bon de se pencher sur cette question.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, permettez-moi de poser une question. Peut-être serait-il bon de demander quelques éclaircissements. Le paragraphe *a*) de l'article 45 fait allusion à une personne détenue dans une prison ou dans un établissement semblable. J'aimerais savoir ce que l'on entend par établissement semblable et comment cela s'applique dans la pratique. J'aimerais également savoir si cette disposition s'applique aussi bien aux condamnés qu'aux accusés, à ceux qui sont en détention préventive. En théorie, un accusé est présumé innocent tant qu'il n'a pas été condamné. J'aimerais beaucoup qu'il nous précise comment cet alinéa est interprété.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons au point suivant, le DORS/79-399, Règlement du Canada sur les chaudières et récipients soumis à une pression interne, et le DORS/79-401, Règlement du Canada sur les appareils de levage.

Notre dossier: 3055-16
3055-22
Le 6 décembre 1979

Mademoiselle Lise Mayrand
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des
communes des Règlements et
autres textes réglementaires

[*Text*]

The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-399, Canada Boiler and Pressure Vessels Regulations SOR/79-401, Canada Elevating Devices Regulations

Dear Ms. Mayrand,

I acknowledge your recent letter concerning the difference in the French versions of the above-noted Regulations, and I have brought it to the attention of the Safety Branch of the Department of Labour. They advise me that they consider the French version to be a serious discrepancy which should be corrected.

I am advised that other minor amendments will be made to these Regulations in the near future, and the amendments to the French versions will go forward at that time.

Yours sincerely,

T. M. Eberlee

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I note from the letter that they are going to make the changes, so I guess there is nothing further to do there. As a matter of fact, I do not know even why we are printing it. Do you think it is necessary?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was raised before, was it not?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I suppose it should be followed up, so it should be printed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item we have is SOR/78-22, Indian Economic Development Direct Loan Order.

May, 31, 1978

G. S. Murray, Esq.,
Deputy Minister,
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
400 Laurier Avenue West,
Ottawa, K1A 0H4

Re: SOR/78-22, Indian Economic Development Direct Loan Order

Dear Mr. Murray:

The above Order was considered by the Committee on 11th instant. The Committee noted that the enabling power for the Order was Vote L53b Appropriation Act No. 1, 1970, the crux of which is the setting of terms and conditions (by a person or persons unknown) which may then be approved by the Governor in Council. It was obvious to the Committee that the terms and conditions were all in all, and provided that they related to the matters set out in the vote, they could not be questioned on the grounds of vires.

[*Translation*]

Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet DORS/79-399, Règlement du Canada sur les chaudières et récipients soumis à une pression interne DORS/79-401, Règlement du Canada sur les appareils de levage

Mademoiselle,

J'accuse réception de votre lettre récente concernant les différences entre les versions française et anglaise des Règlements précités, différences que j'ai portées à l'attention de la direction de la sécurité du ministère du Travail. Celle-ci m'a informé que la version comportait une contradiction majeure qui devait être corrigée.

D'autres modifications mineures seront bientôt apportées à ces règlements et la version française sera alors modifiée.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distigués.

T. M. Eberlee

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vois, d'après la lettre, que l'on envisage d'apporter d'autres modifications; aussi, je pense qu'il n'y a rien à ajouter. D'ailleurs, je ne vois même pas pourquoi nous devons imprimer cela. Pensez-vous que cela soit nécessaire?

Le coprésident (M. Beatty): Cette question a déjà été soulevée, n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose qu'il devrait y avoir un suivi, aussi, il faut que cela soit imprimé.

Le coprésident (M. Beatty): Nous sommes maintenant saisis du DORS/78-22, Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens.

Le 31 mai 1978

Monsieur G. S. Murray
Sous-ministre
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien
400 ouest, avenue Laurier
Ottawa K1A 0H4

Objet: DORS/78-22, Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens

Monsieur,

Le Comité a examiné le décret susmentionné le 11 mai dernier, et fait remarquer que le pouvoir habilitant en cause était le crédit L53B de la Loi nº 1 de 1970 portant affectation de crédits, qui énonce essentiellement des modalités (établies par une ou des personnes inconnues) pouvant être approuvées par le Gouverneur en conseil. Le Comité a jugé que ces modalités étaient de toute évidence complètes en soi et ne pouvaient, pourvu qu'elles se rattachent à des questions visées au crédit, être remises en question sur le plan de leur constitutionnalité.

[*Texte*]

The Committee appreciates that it might be easy to conclude that since the Order confers benefits by way of loans unavailable under ordinary commercial circumstances, no objection can or should be taken to any terms and conditions prescribed unless they are beyond the scope of the Vote, are plainly outrageous or deny the very essence of what Parliament must be deemed to have sought to do by passing the Vote, whether or not it was ever considered by the relevant Standing Committee of the Commons. The Committee also appreciates that if money is voted for a purpose and nothing else is said the Queen may spend it as she pleases provided the expenditures are for the voted purpose. Yet, the Committee does not conceive these appreciations to constitute the nub of the matter.

Parliament has, in Vote L53b, provided that there shall be rules drawn up governing the expenditure of the various moneys mentioned in the Vote. Those rules, called terms and conditions, are to relate to certain specified matters and once made they will apply not only to the civil servants administering the Indian Economic Development Direct Loan Programme but also, and more importantly, to the Indians who seek to avail themselves of the moneys made available to the Crown for the purpose by Parliament. The Committee is of the view that such "terms and conditions" ought to be scrutinized as if Parliament had passed a statute dealing with Indian Economic Development Loans and that such terms and conditions being in reality subordinate legislation should clear, specific, of general application, free of unnecessary and improper discretionary elements and complete in themselves so that there are not further subordinate rules laid down in Departmental manuals, guidelines or instructions.

In the case of the Order under reference it is the Committee's judgment that virtually every term and condition is made to depend on the opinion and satisfaction of the Minister with the result that no Indian applicant, guided by the Order, would or could have any clear idea at all of whether he would qualify for a loan. There must clearly be a body of supplementary material somewhere telling the officers who administer the Programme how to form the opinions and satisfactions which will in law be ascribed to the Minister. The Committee considers that such material should be included in the Order. Parliament ordained that there would be terms and conditions relating to certain matters. But the Order has turned that prescription on its head and produced a situation in which a benefit will be provided or some other action when the Minister (and thereby the Crown his master) pleases. Parliament's words appear to have been set at naught.

The Committee's attitude was summarised by Mr. Baldwin, M.P., speaking from the Chair;

> "Before we finish with that I want to make a comment which has application to the other two as well. Certainly it is a question of policy if the government, any government, wants to proceed by way of a vote in the estimates and legislate them that way. We may think it is reprehensible in certain ways: It is just a matter of policy. But hen this is done so that it denies Parliament, both Houses, the

[*Traduction*]

Comme le décret accorde des avantages, sous forme de prêts qu'on ne peut obtenir aux conditions commerciales ordinaires, le comité reconnaît qu'il pourrait être facile de conclure qu'on ne peut ni ne doit s'opposer aux modalités prescrites, à moins que celles-ci ne débordent le cadre du crédit, ne soient de toute évidence scandaleuses ou aillent à l'encontre de l'essence même de ce que le Parlement est réputé avoir tenté de faire en adoptant le crédit, que celui-ci ait été ou non examiné par le Comité permanent de la Chambre approprié. Le Comité reconnaît en outre que si des sommes sont affectées à une fin précise mais que rien d'autre n'est stipulé, la reine peut les dépenser comme bon lui semble, dans les limites de la fin visée. Toutefois, le Comité ne peut concevoir que ces considérations constituent l'essentiel du problème.

Le Parlement a, au crédit 153b, prévu l'établissement de règles régissant les dépenses des diverses sommes mentionnées au crédit. Ces règles, appelées modalités, doivent concerner certaines questions précises et, une fois établies, s'appliquer non seulement aux fonctionnaires administrant le programme des prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens mais aussi, fait encore plus important, aux Indiens qui sollicitent les fonds que le Parlement affecte à la Couronne à cette fin. Le Comité estime qu'on doit traiter ces modalités comme si le Parlement avait adopté une loi sur les prêts destinés à l'expansion économique des Indiens, et que ces modalités, qui constituent en réalité une mesure législative déléguée, devraient être claires, précises et d'application générale, ne comporter aucun élément discrétionnaire inutile ou inadéquat, et être complètes en soi pour éviter l'établissement d'autres règles dans des directives, notes ou guides ministériels.

Dans le cas du décret dont il est ici question, le comité estime que, comme pratiquement toutes les modalités sont assujetties à l'opinion du ministre, aucun Indien ne saurait ou ne pourrait savoir s'il est admissible à un prêt après examen du décret. Il doit sûrement exister un ensemble de documents supplémentaires qui indiquent aux agents chargés d'administrer le programme sur quoi se fondera l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui seront conférés au ministre par la loi. Le comité estime que ces documents devraient faire partie du décret. Le Parlement a prescrit qu'on y énonce des modalités relativement à certaines questions, mais il n'en est pas tenu compte dans le décret, qui accorde des avantages ou autres services uniquement si le ministre le juge bon (donc la Couronne, dont il relève). Il semble que le Parlement ait été totalement ignoré.

M. Baldwin, député, qui occupait le fauteuil lors d'une séance du Comité, a résumé comme suit l'attitude de ce dernier:

> Avant de terminer, j'aimerais faire une observation qui s'applique également aux deux autres règlements. C'est une question de politique si le gouvernement, quel qu'il soit, décide d'emprunter la voie des prévisions budgétaires et légifère en ce sens. Ce pourrait être répréhensible à certains point de vue mais c'est une question de politique. Lorsqu'on agit ici, on enlève au Parlement, aux deux

[*Text*]

opportunity to have a debate on second reading, to have an itemized discussion in committee of the terms of the bill and a subsequent opportunity to amend by the report stage and third reading, I think it is absolutely basic that the kind of things that we have seen here must be objected to by us because if he is right you are going to be denied in public through Parliament. Then surely it is absolutely fundamental that the regulations which are going to be enacted must be so clear and obvious that people—and when you are dealing with native people like this I think it is a shocking thing that these kind of possibilities, these contingencies, regulations of this kind, I think it is just an astounding thing when it is done under a vote in the estimates. I think we should make it pretty plain that we do not like that; at least I do not, in any event."

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

September 13, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/78-22, Indian Economic Development Direct Loan Order

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letters to Mr. G. S. Murray of May 31, 1978 and to me of September 6, 1979. Having just received the relevant information I would like to apologize for not being able to answer your query at an earlier date.

The Indian Economic Development Direct Loan Order provides a vehicle by which Indian individuals, corporations, partnerships, or Indian Bands may participate in activities that may contribute to the economic development of Indians.

The Indian Economic Development Direct Loan Order further requires a reasonable and indepth review of the potential benefits that will accrue to the Indian individuals, corporations, partnerships or Indian Bands if the loan is granted.

The Minister's role differs from that of a conventional lender in that it is imperative that consideration be given to the impact that the granting of a loan will have on socio-economic development of Indians, the employment of Indians and the economic development of Indians. These considerations are over and above the normal professional business requirements such as the ability of the individual Indian, corporation, partnership, or Indian Band to repay the loan, the potential viability of the undertaking, and the professionalism that will be applied by the client.

[*Translation*]

Chambres, l'occasion de tenir un débat en deuxième lecture, de tenir des discussions détaillées en Comité et par conséquent de modifier le projet de loi à l'étape du rapport et à la troisième lecture. Nous devons absolument nous opposer à ce genre de chose car si la raison . . . ce sont les droits de la population qu'on nie aussi par l'entremise du Parlement. Il est donc essentiel que le texte des règlements applicables soit clair et compréhensible aux yeux de tous. Lorsqu'on traite avec les autochtones, il est aberrant de trouver des règlements de ce genre contenant toutes sortes de dispositions spéciales, surtout lorsque cela peut faire l'objet d'un crédit dans le budget. Nous devrions faire connaître notre objection qui est également mienne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 13 septembre 1979

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifice Victoria, Pièce 314
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/78-22, Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens

Monsieur,

La présente fait référence à la lettre que vous avez fait parvenir à M. G. S. Murray, le 31 mai 1978, ainsi qu'à celle que vous m'avez envoyée le 6 septembre 1979. Venant tout juste de recevoir les renseignements pertinents, j'aimerais vous demander de m'excuser de ne pas vous avoir répondu plus tôt.

Le Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens permet aux Indiens, aux sociétés et aux associations indiennes ainsi qu'aux bandes d'Indiens de participer à des activités pouvant contribuer à l'expansion économique des Indiens.

Ce décret exige, en outre, un examen détaillé des avantages éventuels qui rejailliront sur les Indiens, les sociétés et les associations indiennes ou les bandes d'Indiens si le prêt est garanti.

Le rôle du ministre est différent de celui d'un prêteur ordinaire, car il faut étudier l'influence de ce prêt sur l'expansion socio-économique des Indiens, sur l'emploi des Indiens et sur l'expansion économique des Indiens. Cet examen dépasse les exigences habituelles en matière de prêt, notamment la capacité des Indiens, des associations, sociétés ou bandes d'Indiens de rembourser leurs prêts, la viabilité de l'entreprise et le degré de professionnalisme des services offerts.

[*Texte*]

It is self-evident that the Minister would not be able to grant a loan without first having clearly established substantive justification to do so. To satisfy the justification for granting a loan, all applications are reviewed by Regional Loan Boards. Where loan levels exceed Regional Loan Board authority, they are reviewed by the Headquarters Loan Board. It should be noted that Indian businessmen sit on the Regional Loan Boards as well as on the Headquarters Loan Board.

There also exists an appeal process by which the Indian client may, if he is not satisfied with the decision arrived at by the Regional or Headquarters Loan Boards, appeal to the Minister for a futher review.

The Indian client requesting a loan is asked to complete an application for financing (copy attached) which is analysed and directed to the appropriate Loan Board for further action.

I hope that this information will enable you to satisfy the Committee's concern in regard to the Indian Economic Development Direct Loan Order.

Yours sincerely,

H. Labelle

May 31, 1978

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister,
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
Tower B
Place de Ville
Ottawa

Re: SOR/78-61, Eskimo Development Guarantee Order

Dear Mr. Murray:

The Committee considered the above Order on 11th instant and noted that it was made pursuant to several enabling Votes with a Treasury Board Minute 739842 also being involved in connection with the definition of the "Board" referred to in Section 2 of the Order. The committee realized that in this situation the search for *vires* is difficult and that a precise determination of an enabling power for any particular provision in the Order is virtually impossible. The Committee also appreciated that the Order deals with the granting of benefits to a group and that the guaranteeing of loans must, by definition and commercial practice, be subject to some flexibility expressed in terms of discretions. That being said, the Committee reaffirmed its position that the Order, like all subordinate legislation, should not contain needless discretions and should be reasonably clear and self-contained.

I was instructed by the Committee to take up with you several points. The first concerns "the Board". Its full name and style should at least be contained in the definition section. If Treasury Board Minute 739842 has been published in the Gazette, a reference for it should be given.

[*Traduction*]

Il est clair que le Ministre ne pourrait pas accorder un prêt sans pouvoir avant tout le justifier pleinement. A cet égard, toutes les demandes sont examinées par les bureaux régionaux de prêt. Lorsque le montant du prêt est trop élevé pour être examiné par un bureau régional, la demande est examinée par le bureau central des prêts. Il faudrait remarquer que ces hommes d'affaires indiens siègent aux bureaux régionaux et au bureau central.

Il existe également un processus d'appel par lequel le requérant, qui n'est pas satisfait de la décision rendue par un bureau régional ou par le bureau central, peut demander au Ministre un autre examen.

Le requérant doit remplir une demande d'aide financière dont vous trouverez une copie ci-jointe. Cette demande est analysée et transmise au bureau de prêts approprié qui prendra les mesures nécessaires.

J'espère que ces renseignements permettront d'appaiser les inquiétudes du comité en ce qui concerne le Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

H. Labelle

Le 31 mai 1978

Monsieur G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Tour B
Place de Ville
Ottawa

Objet: DORS/78-61, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux

Monsieur,

Le comité a examiné le décret susmentionné le 11 mai dernier et a remarqué qu'il avait été rendu, conformément à plusieurs crédits habilitants, de concert avec la décision 739842, du Conseil du trésor, qui concerne également la définition de «comité» établie à l'article 2 du décret. Le comité a constaté qu'il était difficile de prouver la constitutionnalité de ce cas et pratiquement impossible de déterminer de façon précise un pouvoir habilitant pour une disposition particulière. Le décret concerne l'octroi d'avantages à un groupe, et le comité estime que la garantie de prêts doit, par définition et selon les pratiques commerciales, être assez souple sur le plan des pouvoirs discrétionnaires. Cela dit, le comité a réaffirmé son opinion selon laquelle le décret, comme toute mesure législative déléguée, ne devrait pas renfermer des pouvoirs discrétionnaires inutiles, et devrait être raisonnablement clair, et complet en soi.

Le comité m'a demandé d'aborder avec vous plusieurs points, dont le premier concerne le «comité». La désignation complète de ce dernier devrait à tout le moins figurer dans l'article des définitions. Si la décision 739842 du Conseil du

[*Text*]

The enabling power cited in the preamble is Vote 25b of Appropriation Act No. 1, 1976. This Vote refers to Vote 546, Appropriation Act No. 3, 1953 for the determination of persons eligible for loans. Vote 546, however, states that conditions "fixed from time to time by the Treasury Board". To complete the chain, eligible persons (people whose loans may fall to be guaranteed under these Regulations) are defined *inter alii* as persons eligible for "loans from the Eskimo loan fund established by Loans, Investments and Advances Vote 546 of Appropriation Act No. 3, 1953". As these persons are specified in Vote 546 as "individual Eskimos or groups of Eskimos" the question remains whether the conditions to be fixed from time to time by the Treasury Board play a part in determining eligibility, and, if they do, where they are to be found.

Section 3 and section 4(1)(a) indicate that "the Board" has the vital function of determining whether activities contribute or may contribute to the economic development of eskimos. The Committee wonders whether these provisions constitute, in the words of Vote 25b of Appropriation Act No. 1, 1976" terms and conditions approved by the Governor in Council" or whether they constitute a carte blanche to a creature of the Treasury Board to determine policy as it wishes. The Treasury Board, the Committee noted, plays a supervisory financial role as might be expected.

The Committee expects that, in order to implement Section 4(1)(a) of the Order, the Minister has criteria relating to his satisfaction of whether a project "will or may contribute to the economic development of the Eskimos" as such is determined by the Board. The Committee wonders why such criteria are not spelled out in the Order.

Section 5(1)(g) relates to the Minister's discretion to depart from the terms of Section 5(1)(a)-(f). That he should be able to take some security in place of any one mentioned in paragraphs (a) to (f) struck the Committee as normal and proper. But it was uncertain about the discretion to take additional security. This does not seem to conform to the way in which the subsection is drafted and may give rise to the idea that the Minister has the right to insist on security in addition to any mentioned in paragraphs (a) to (f). The Committee wonders whether there are any internal Departmental guidelines to indicate what are acceptable forms of alternative security.

Section 8(1)(d) and (e) alow the Deputy Minister of Justice and the Minister of Finance to determine legal fees, etc. and disbursments, etc. respectively to be allowed a Bank by the Minister of Finance for its efforts to recover loan monies from defaulting borrowers. Precise fee structures and tariffs determine, to a large extent, the amount allowed a party to a legal dispute on account of costs. In addition, the taxing officer in civil courts in common law jurisdictions has not only tariff structures but a highly developed body of precedent to guide and inform his discretion in the award of costs to parties in legal disputes. As section 8(1)(d) makes the Deputy Minister

[*Translation*]

trésor a été publiée dans la Gazette, il devrait en être fait mention dans le décret.

Le pouvoir habilitant cité dans le préambule est le crédit 25b de la Loi nº 1 de 1976 portant affectation de crédits. Ce crédit renvoie au crédit 546 de la Loi des subsides nº 3 de 1953 pour ce qui est de déterminer qui a droit aux prêts. Le crédit 546 précise toutefois que des conditions sont établies de temps à autre par le Conseil du trésor. Pour compléter le tableau, les personnes admissibles (c'est-à-dire dont les prêts peuvent être garantis aux termes du Règlement) sont entre autres définies comme étant celles qui ont droit à des «prêts de la caisse de prêt aux Esquimaux établie en vertu du crédit 546 (prêt placement et avances) de la Loi des subsides nº 3, 1953». Comme il est précisé au crédit 546 qu'il s'agit d'Esquimaux ou de groupes d'Esquimaux, reste à savoir si les conditions pouvant être fixées de temps à autre par le Conseil du trésor jouent un rôle dans l'établissement de l'admissibilité et, dans l'affirmative, où figurent ces conditions.

L'article 3 et l'alinéa 4(1)*a*) indiquent que «le Comité» al'importante responsabilité de déterminer si des activités contribuent ou peuvent contribuer à l'expansion économique des Esquimaux. Le comité se demande si, aux termes du crédit 25b de la Loi nº 1 de 1976 portant affectation de crédits, ces dispositions constituent les «modalités approuvées par le gouverneur en conseil», ou une carte blanche permettant au Conseil du trésor de déterminer la politique qu'il désire. Le comité a fait remarquer que le Conseil du trésor joue, comme l'on pouvait s'y attendre, un rôle de supervision des finances.

Le comité s'attend qu'afin de mettre en œuvre l'alinéa 4(1)*a*) le ministre ait des critères lui permettant de juger si un projet contribue ou peut contribuer à l'expansion économique des Esquimaux, comme le détermine «le Comité». Le comité se demande pourquoi ces critères ne sont pas énoncés dans le décret.

L'alinéa 5(1)*g*) concerne le pouvoir discrétionnaire du ministre de s'écarter des termes des alinéas 5(1)*a*) à *f*). Le comité a jugé bon et normal que le ministre puisse exiger une garantie qui remplace celles mentionnées aux alinéas *a*) à *f*), mais s'interroge sur le pouvoir discrétionnaire de ce dernier d'exiger des garanties supplémentaires, ce qui ne semble pas conforme à la formulation de ce paragraphe et peut sous-entendre que le ministre a le droit d'insister sur la sûreté, outre les garanties mentionnées aux alinéas *a*) à *f*). Le comité se demande si des directives ministérielles internes font état d'autres formes de sûreté acceptables.

Les alinéas 8(1)*d*) et *e*) autorisent le sous-ministre de la Justice et le ministre des Finances à déterminer les honoraires d'avocats, etc., et les autres frais encourus par la banque pour recouvrer les soldes de prêts en souffrance. Préciser des structures tarifaires et des tarifs détermine dans une grande mesure le montant des coûts imputés à une partie à un différend judiciaire. En outre, l'agent taxateur des tribunaux civils de *Common law* s'inspire non seulement de structures tarifaires mais aussi d'un ensemble de précédents pour imputer les coûts aux parties à des différends judiciaires. Comme l'alinéa 8(1)*d*) fait du sous-ministre de la Justice un agent taxateur aux fins

[*Texte*]

of Justice a taxing officer for the purpose of these Regulations—"the Deputy Minister of Justice taxes or allows"—the Committee wishes to know the extent of his jurisdiction and whether this discretion is in any way directed or controlled, for example, by the tariffs and precedents of the court in which the action was brought.

The Committee wishes to know whether Section 12(2)(ii) relates to matters of precedence amongst creditors.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

March 14, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/78-61, Eskimo Development Guarantee Order
SOR/78-21, Indian Economic Development Guarantee Order

Dear Mr. Eglington:

I refer to your two letters to Mr. G. S. Murray concerning the two above-noted Guarantee Orders. I would like to apologize for not answering these letters earlier but the relevant information has only now become available.

In your letters you had conveyed the committee's concern that virtually every term and condition of the Indian Economic Development Guarantee Order and the Eskimo Economic Development Guarantee Order depend on the opinion or satisfaction of the Minister and that no Indian guided by the order would or could have any clear idea whether he would qualify for a loan. I understand that the statements of the Committee are not an adequate reflection of what the Minister is able to do under the Guarantee Order. Under Section 1 subsection (a) of the Guarantee Order the Minister must satisfy himself that a business enterprise will or may contribute to the economic development of Indians. The actual terms of the loan or the basis on which it will be made is not left up to the discretion of the Minister but is left to the individual bank which will make the loan to the Indian and will depend on the bank's assessment of the borrowers ability to repay the loan and the viability of the project for which be is borrowing the money.

Whereas it may be correct to say that the borrower will not know whether or not he will get a loan by reading the Guarantee Order this is not because the Minister has the discretion to make loans to whom he wishes but merely because the evaluation of particular loans is left to the bank making the loan, which has greater experience in this area.

[*Traduction*]

du Règlement («dans la mesure taxée ou permise par le sous-ministre de la Justice») le Comité tient à connaître la portée de la compétence de ce dernier, et à savoir si ce pouvoir discrétionnaire est d'une façon ou d'une autre orienté ou contrôlé, par exemple par les tarifs et les précédents du tribunal entendant l'affaire.

Le Comité tient en outre à savoir si l'alinéa 12(2)*ii*) concerne des questions de précédents entre créanciers.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 14 mars 1979

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria, pièce 314
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/78-61, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux.
DORS/78-21, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens

Monsieur,

Je réponds à vos deux lettres adressées à M. G. S. Murray au sujet des deux décrets de garantie susmentionnés. Vous voudrez bien m'excuser de ne pas vous voir répondu plus tôt, mais je viens juste de recevoir les renseignements nécessaires.

Dans vos lettres, vous faites état des préoccupations du comité selon lesquelles pratiquement toutes les modalités du Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens et du Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux dépendent de l'opinion du ministre, et selon lesquelles aucun Indien ne saurait ou ne pourrait savoir s'il a droit à un prêt après avoir consulté ces décrets. Je crois comprendre que les affirmations du comité ne reflètent pas de façon appropriée ce que le ministre est en mesure de faire aux termes du décret de garantie. Selon le paragraphe 1(a) du décret de garantie, le ministre doit être convaincu qu'une entreprise commerciale contribue ou peut contribuer à l'expansion économique des Indiens. Les conditions réelles du prêt ou de base sur laquelle il sera consenti, ne sont pas laissées à la discrétion du ministre mais bien à celle de la banque qui consentira le prêt à un Indien, laquelle jugera si l'emprunteur est capable de rembourser son prêt et si le projet pour lequel il emprunte est viable.

Quoiqu'il puisse être juste de dire que l'emprunteur ne saura pas s'il obtiendra un prêt en consultant le décret de garantie, ce n'est pas parce que le ministre a le pouvoir discrétionnaire de consentir des prêts à qui il veut, mais simplement parce que l'octroi de prêts relève de la banque qui les consent, laquelle a plus d'expérience dans ce domaine.

[*Text*]

The Guarantee Order puts restrictions on the amount of the Guarantee loan and the length of time in which repayments are to be made.

If the Department of Indian Affairs and Northern Development had taken on the role of determining what the terms and conditions of each loan would be, then these terms and conditions would be spelled out in the Guarantee Order. However, under this program the Minister is not acting as a loan officer but is leaving that role to the bank as he is merely acting as Guarantor to assist Indians in being able to obtain loans which they might not otherwise be able to obtain because of restrictions in the Indian Act on pledging their property.

I hope that this information will enable you to satisfy the Committee's concern in regard to the Indian Economic Development Guarantee Order and the Eskimo Development Guarantee Order.

Yours sincerely,

Huguette Labelle

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the committee had objected to the particular regulations that were made under enabling powers in a vote because they were wholly discretionary and the people who would be applying for the loans would have no idea from the regulations what the rules were that would govern the disposition of their applications.

Now, on the second page of Mrs. Labelle's letter, were are told that all applications are reviewed by regional loan boards and if they go beyond a certain money value, the are reviewed by regional loan boards and if they go beyond a certain money value, they are reviewed by a headquarters loan board, that there are Indian businessmen on both boards, that there is an appeal process by which an Indian, if he is dissatisfied with the decision, can appeal to the minister, and we have also been provided with the copies of the forms which set out all the information, and it is really these forms that will govern whether the applicant gets his loan or not.

But I think that in this case, the easiest way out of the dilemma posed by the committee's objections to the discretionary nature of the regulations and by the department's insistence on the usual claims for flexibility is for them to put in the regulations provision for the regional loan board, the headquarters loan board, the appeal to the minister, and make the forms part of the regulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactly; because, you know, H. Labelle's letter, on page 2, as you paraphrased it, Mr. Counsel, really does not answer the query that you raised in paragraph 2 of page 2 of your notes, and I think that that is really what we want to get, is it not?

What about requesting that they also include the magic formula in the amendment that you suggest on page 3 of your notes?

[*Translation*]

Le décret de garantie impose des restrictions quant au montant du prêt garanti, et à la durée de remboursement.

Si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait décidé d'assumer le rôle qui consiste à déterminer les modalités de chaque prêt, ces modalités auraient été énoncées dans le décret de garantie. Toutefois, dans le cadre de ce programme, le ministre ne fait pas office d'agent de prêt. Il laisse ce rôle à la banque, car il tient simplement lieu d'avaliseur aidant les Indiens à obtenir des prêts qu'ils ne pourraient peut-être pas obtenir autrement vu les restrictions imposées par la Loi sur les Indiens pour ce qui est du nantissement d'une propriété en garantie.

J'espère que ces renseignements vous permettront de répondre aux préoccupations du Comité concernant le Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens et le Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Huguette Labelle

M. Eglington: Monsieur le président, le Comité s'était opposé aux règlements adoptés en vertu du pouvoir habilitant, parce qu'ils étaient totalement discrétionnaires et que ceux qui allaient demander des prêts n'auraient, d'après les règlements, aucune idée des règles gouvernant la réception de leurs demandes.

Dans la deuxièdme page de sa lettre, M^me^ Labelle nous apprend que toutes les demandes sont analysées par un bureau régional de prêt et, au-delà d'une certaine valeur monétaire, ces dedmandes sont examinées par un bureau central. Il y a des hommes d'affaires indiens dans ces deux bureaux et on a prévu un processus d'appel en vertu duquel tout Indien qui n'est pas satisfait de la décision peut interjeter appel auprès du ministre. Nous avons également reçu des exemplaires des formulaires qui nous donnent tous les renseignements, et c'est en fait d'après ces formulaires que l'on décide d'octroyer le prêt ou de le refuser.

Dans le cas qui nous intéresse, pour répondre le plus simplement possible le dilemme que posent les objections du Comité à l'égard de la nature discrétionnaire des règlements, et par le fait que le ministère insiste pour que règne une certaine souplesse, il leur suffirait d'inclure dans les règlements le bureau régional, le bureau central, le processus d'appel au ministre, et il leur suffirait aussi de faire en sorte que les formulaires fassent partie du règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement; en effet, dans sa lettre, M^me^ Labelle ne répond pas à la question que vous lui posez au paragraphe 2 de la page 2 de vos notes, et c'est pourtant bien là ce que nous voulons savoir, n'est-ce pas?

Peut-être pourrait-on également leur demander d'inclure la formule magique que vous proposez à la page 3 de vos notes?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Well, that would have to go in the vote of that department. You could not do that by amending these regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, it should be in the vote, then.

Mr. Eglington: The files that accompany this are the Indian Economic Development Guarantee Order and the Eskimo Economic Development Guarantee Order, and what I suspect has happened here is that Mrs. Labelle has sent another reply to the letter which I sent to her on the Indian Economic Development Direct Loan Order, because she takes issue here with the statement that everything is discretionary and that we do not understand that, in these regulations, the minister is not making a loan, he is guaranteeing the loan.

The objections which were conveyed to Mrs. Labelle—or at least to Mr. Murray in those days—did not concern the discretionary nature of the thing; they were particular specific questions about sections of these guarantee orders. I think that what has happened it that, first, the titles are so similar that the files have got muddled up in the department. So that should go back to them.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe our counsel can take this exchange of correspondence up with Mrs. Labelle and get it straightened out.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/78-893, Regional Development Incentives Regulations, 1974, amendment.

• 2145

Mr. Eglington: Well, Mr. Montreuil, in the last paragraph of his letter of April 14 says that consideration is being given to possible changes to the act and regulations and the committee can be assured that the determination of jobs on which an incentive is based is one change which shall be given particular attention.

It is very difficult to object to these regulations because the enabling act is itself so discretionary and provides for such discretionary action it, and I think all we can do is await the revision.

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, the next item is SOR/76-716 Grain Futures Regulations.

June 15, 1977

R. S. Allen Esq.,
Corresponding Secretary,
Canadian Grain Commission,
600—303 Main Street,
Winnipeg, Manitoba
R3C 3G8

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures Regulations

[*Traduction*]

M. Eglington: Cela concernerait le crédit de ce ministère. Ce n'est pas possible en modifiant ces règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Donc, ce devrait être dans le crédit.

M. Eglington: Nous avons ici le décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens, et le décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux. Je suppose que M^me^ Labelle a envoyé une autre réponse à la lettre que je lui ai fait parvenir à propos du décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens, parce qu'elle est surprise que nous fassions valoir que tout est discrétionnaire, et elle estime que nous ne comprenons pas quelle est la situation à propos de ces règlements, que le ministre n'octroie pas un prêt, mais qu'il le garantit.

Les objections qui ont été faites à l'intention de M^me^ Labelle, ou du moins de M. Murray, à l'époque, ne concernaient pas la nature discrétionnaire de la chose; il s'agissait de questions précises sur différents articles de ces décrets sur les prêts garantis. En fait, les titres sont tellement semblables que les dossiers ont dû être mélangés au ministère. Nous devrions donc revenir là-dessus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être notre conseiller juridique pourrait-il s'occuper à nouveau de cet échange de correspondance avec M^me^ Labelle, pour que tout soit bien clair.

Le coprésident (M. Beatty): Nous en arrivions alors au DORS/78-893, Règlement de 1974 sur les subventions au développement régional—Modification.

M. Eglington: Dans le dernier paragraphe de sa lettre du 14 avril, M. Montreuil déclare que l'on envisage d'apporter des modifications à la loi et au règlement et je puis assurer au Comité que l'on envisage notamment d'apporter une attention toute particulière au choix des emplois pouvant faire l'objet de subventions.

Il est très difficile de s'opposer à ce règlement parce que la loi d'autorisation est elle-même très discrétionnaire, elle prévoit des mesures très discrétionnaires et nous ne pouvons qu'attendre sa révision.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Nous sommes maintenant saisis du DORS/76-716—Règlement sur les marchés de grain à terme.

Le 15 juin 1977

M. R. S. Allen
Secrétaire correspondant
Commission canadienne du blé
600—303 Main Street
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3G8

Objet: DORS/76-716 (C.P. 1976-2626) Règlement sur les marchés de grain à terme

[*Text*]

Dear Mr. Allen:

Thank you for your letter of 14th April last. The Committee has noted that no Orders under section 8 of the Grain Futures Act exist.

The Grain Futures Regulations were before the Committee on 26th ultimo and as a result of the Committee's deliberations I am instructed to take up the following points with you.

1. Section 4(2)

The Committee was unclear as to what the words "such particulars" refer. It was noted that section 5(1)(*d*) of the Grain Futures Act provides that regulations may be made requiring every member of the Winnipeg Grain Exchange to use his best endeavours to obtain "such particulars of all transactions in grain futures . . . as are specified by such regulations . . .". Section 5(1)(*d*) of the Act, therefore, clearly envisages that particulars will be prescribed. But section 4(2) of the Regulations uses the phrase "such particulars" in abstract without prescribing them. While the phrase might be thought to refer to particulars set out in section 4(1), that subsection refers to records and books and not to particulars. The French version of subsection 4(2) appears to indicate that each Exchange member shall use his best endeavours to obtain all particulars, which is not what section 5(1)(*d*) of the Act envisages.

2. Section 6

The Committee noted that a procedure is laid down which accords in large part with the principles of natural justice. It was considered, however, that the whole procedure, including the appeal, would be greatly improved if at the end of section 6(5) there were added the words "and of its reasons therefor".

3. Section 5(2) and (3)

Section 5(1)(*c*) of the Act authorizes the making of regulations requiring officers and members of exchanges "to furnish to the Commissioner or to the Supervisor information specified in such regulations regarding trading in grain futures . . .". The Committee considered that the concluding words of section 5(2) of the Regulations do not satisfy the requirement of specified information.

The Committee would have expected to find an enumeration of the information to be furnished rather than what is, in effect, a delegation, perhaps an abdication, of power to the Supervisor to decide what information "relating to purchase and sale transactions in grain futures" he will require. Having considered the definition of "grain futures" in the Act, the Committee wondered what other form of trading in grain futures there can be other than purchase and sale transactions.

The Committee wishes to know what prompted the inclusion of section 5(3). The Committee was inclined to think that it must be clearly implied in section

[*Translation*]

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 14 avril dernier. Le Comité a noté qu'il n'existait aucun décret établi en vertu de l'article 8 de la Loi sur les marchés de grain à terme.

Le Règlement sur les marchés de grain à terme a été étudié en comité le 26 du mois dernier et, à la suite de ses délibérations, le Comité m'a chargé de vous transmettre les commentaires suivants:

1. Paragraphe 4(2)

Le comité ne sait pas ce que désigne l'expression «les détails». L'alinéa 5(1)*d*) de la Loi sur les marchés de grain à terme stipule que des règlements peuvent enjoindre à chaque membre de la Bourse des grains de Winnipeg de faire tout son possible pour obtenir . . . «en ce qui concerne tous les marchés de grain à terme, les détails spécifiés par ces règlements . . .». L'alinéa 5(1)*d*) de la loi prévoit donc clairement que les détails seront spécifiés. Cependant, le paragraphe 4(2) du Règlement utilise l'expression «les détails» de façon abstraite, sans rien préciser. Alors que l'on pourrait penser que cette expression désigne les détails prescrits au paragraphe 4(1), ce paragraphe parle de dossiers et de livres et non de détails. Par ailleurs la version française du paragraphe 4(2) semble indiquer que chaque membre de la Bourse devra s'efforcer d'obtenir tous les détails, ce qui ne correspond pas à l'alinéa 5(1)*d*) de la Loi.

2. Article 6

Le Comité a noté qu'il existe une procédure qui correspond en grande partie aux principes de la justice naturelle. Cependant, la procédure toute entière y compris la procédure d'appel, serait plus efficace si, à la fin du paragraphe 6(5) on ajoutait l'expression «et des motifs de sa décision».

3. Paragraphe 5(2) et (3)

L'alinéa 5(1)*c*) de la Loi autorise l'établissement de règlements enjoignant aux fonctionnaires et aux membres des Bourses «de fournir à la Commission ou au contrôleur les renseignements spécifiés dans ces règlements au sujet de la négociation de marchés de grain à terme . . .» Le Comité considère que les derniers mots du paragraphe 5(2) du Règlement ne répondent pas à la nécessité de fournir des renseignements.

Le Comité escomptait trouver une énumération des renseignements à fournir plutôt que ce qui est, en fait, une délégation, et peut-être même une abdication, du pouvoir en faveur des contrôleurs qui décident quels renseignements demander «concernant les opérations d'achat et de vente des marchés de grain à terme». Ayant examiné la définition des «marchés de grain à terme» dans la Loi, le Comité se demande quelles opérations peuvent avoir lieu sur les marchés de grains à terme en dehors des opérations d'achat et de vente.

Le Comité désire connaître les raisons qui ont amené à inclure le paragraphe 5(3). Le Comité pensait que l'alinéa 5(1)*c*) de la Loi et le paragraphe 5(2) du

[*Texte*]

5(1)(*c*) of the Act and in section 5(2) of the Regulations that the information referred to is accurate or "correct" information to the knowledge of the person giving it. Failure to comply with section 5(2) is punishable under either section 15 or section 12 of the Act. To the extent that section 5(3) does add anything to section 5(1)(*c*) of the Act (and I must say that I have seen in recent Bills provisions such as those contained in section 5(3) of the Regulations), it would appear to the Committee to be ultra vires the enabling powers.

4. In accordance with its criterion of scrutiny 1(*b*), the Committee requires that the satisfaction of conditions precedent to the making of regulations should be recited in the preamble to the Regulations as they appear in the Gazette. Consequently, compliance with the notice provision in section 5(2) of the Act should have been recited. This small, but important, detail ought probably to have been attended to or drawn to your attention by the Legal Advisers to the Privy Council Office, although I understand that the preamble is not part of the draft regulation submitted to them for checking.

I am further instructed by the Committee to say that section 5(4) of the Regulations admirably meets the Committee's requirements as to the production of proof of identity by persons having authority to enter and to search premises.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

July 21, 1977

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures Regulations

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of June 15, 1977, and my reply of June 27.

In regard to item 3, the Commission feels that in order to alleviate any doubt in a prosecution for providing false information 5(3) of the regulations is necessary. Moreover, the Commission is satisfied that 5(3) is authorized by 5(1)(h) of the Act which reads as follows:

"(h) providing for such other matters as may be deemed necessary for the efficient enforcement and operation of

[*Traduction*]

Règlement devaient clairement stipuler que les renseignements dont il est fait mention doivent être des renseignements «exacts» de l'avis de la personne qui les donne. Le refus de respecter le paragraphe 5(2) est punissable en vertu de l'article 15 ou de l'article 12 de la Loi. Dans la mesure où le paragraphe 5(3) ajoute quoi que ce soit à l'alinéa 5(1)*c*) de la Loi (et je dois dire que j'ai vu dans des projets de loi récents des dispositions telles que celles qui figurent au paragraphe 5(3) du Règlement), le Comité pense que cela transgresse les pouvoirs habilitants.

4. Conformément à son critère de vérification 1*b*), le Comité exige que le préambule aux règlements stipule que toutes les conditions préalables ont été remplies avant que les règlements ne soient établis. Par conséquent, le respect de la disposition portant sur l'avis à donner avant l'établissement des règlements au paragraphe 5(2) de la Loi aurait dû être énoncés. Les conseilleurs juridiques du bureau du Conseil privé auraient dû attirer votre attention sur ce petit détail, néanmoins important, bien que le préambule ne fasse pas partie du projet de règlement qui leur est soumis pour vérification.

Le Comité me charge également de vous dire que le paragraphe 5(4) du Règlement répond exactement aux exigences du Comité en ce qui concerne l'exhibition du mandat de la Commission établissant l'identité des personnes qui sont autorisées à inspecter les lieux.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 21 juillet 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Objet: DORS/76-716 (C.P. 1976-2626) Règlement sur les marchés de grain à terme

Monsieur,

Suite à votre lettre du 15 juin dernier et à ma réponse du 27 juin dernier.

La Commission estime, en ce qui concerne la rubrique 3, que le paragraphe 5(3) du règlement est nécessaire afin de supprimer tout doute si des procédures judiciaires étaient intentées contre quelqu'un qui aurait fourni de faux renseignements. De plus, la Commission estime que le paragraphe 5(3) est fondé sur les pouvoirs habilitants du paragraphe 5(1) alinéa *h*) de la Loi qui dit:

«*h*) prescrivant toutes autres matières qui peuvent être jugées nécessaires à l'exécution effective de la présente loi,

[*Text*]

this Act and for the carrying out of its provisions according to their true intent and meaning and for the better attainment of its objects."

I think you will agree that 5(1)(h) of the Act is an extremely broad regulation-making power and the Commission feels this provision should be brought to the attention of your Committee so that it might reconsider its position stated in your letter that it thinks 5(3) is *ultra vires*.

The Commission will keep your comments on the other items in mind when dealing with any future amendments to these Regulations.

Yours very truly,

R. S. Allen
Corresponding Secretary

January 11, 1980

R. S. Allen, Esq.,
Corresponding Secretary,
Canadian Grain Commission,
600-303 Main Street,
Winnipeg, Manitoba
R3C 2G8

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures Regulations
Your file: No. 121

Dear Mr. Allen:

I refer to my letter of 2nd December 1977 and shall be glad of your advice as to whether amendments to the Regulations are yet planned.

On the relationship between section 5(3) of the Regulations and section 5(1)(h) of the Act, I must report that the Committee has never, since the date of my writing, been in a position to do more. It was decided in 1978 that the Committee should concern itself with enabling powers and new terms of reference were eventually granted by the two Houses. However, the Committee's report to the two Houses was overtaken by the dissolution of Parliament in March 1979. The new terms of reference were again granted in the last Parliament, in November 1979, only to be overtaken once again by the dissolution of Parliament. I do not think that I am speaking out of run if I say that it is likely that in time the Committee will recommend that subjectively worded enabling powers like section 5(1)(h) of your Act should be got rid of.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

cc: M. J. Heney

[*Translation*]

ainsi qu'à l'application de ses dispositions d'après leurs véritables sens et intention et en vue de la meilleure réalisation de ses objets.»

Je pense que vous conviendrez que le paragraphe 5(1) alinéa *h*) de la Loi accorde à la Commision un vaste pouvoir réglementaire; de plus, la Commission estime que cette disposition devrait être portée à l'attention de votre comité pour qu'il puisse reconsidérer sa position selon laquelle le paragraphe 5(3) serait *ultra vires*.

La Commission examinera les commentaires que vous avez faits au sujet des autres rubriques lorsqu'elle apportera des modifications supplémentairs à ce Règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

R. S. Allen
Secrétaire correspondant

Le 11 janvier 1980

Monsieur R. S. Allen
Adjoint administratif
Commission canadienne des Grains
600-303 rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 2G8

Objet: DORS/76-716, (C.P. 1976-2626) Règlement sur les marchés de grains
Votre référence: N° 121

Monsieur,

La présente fait suite à ma lettre du 2 décembre 1977. Je vous serais reconnaissant de me faire savoir si vous envisager de modifier le Règlement ci-dessus.

En ce qui concerne le rapport existant entre le paragraphe 5(3) du Règlement et l'alinéa 5(1)(h) de la Loi, je dois vous signaler que depuis ma précédente lettre, le Comité n'a pas été en mesure d'intervenir d'une autre façon. En 1978, on a décidé que le Comité devait s'intéresser à la question des pouvoirs habilitants, et les deux Chambres ont fini par lui confier un nouveau mandat en ce sens. La dissolution du Parlement en mars 1979, a cependant empêché le Comité de présenter son rapport aux deux Chambres. Le nouveau mandat a été renouvelé par le dernier Parlement en novembre 1979, mais l'action du Comité a de nouveau été empêchée par la dissolution du Parlement. Je ne pense pas m'avancer indûment en disant que selon toute vraisemblance, le Comité recommandera tôt ou tard l'élimination des pouvoirs habilitants qui comme ceux de l'alinéa 5(1)(h) de votre Loi ne sont pas formulés objectivement.

Veuillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations

G. C. Eglington

cc: M. J. Heney

[*Texte*]

January 22, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures Regulations

Dear Mr. Eglington:

This will acknowledge your letter of January 11, 1980, in regard to certain provisions of the Grain Futures Act and Grain Futures Regulations.

As the Grain Futures Act was passed by Parliament in 1939, and trading in commodity futures has expanded and changed considerably in recent years, a team of consultants was engaged in 1977 to undertake an intensive study of the grain futures trading system. This study was focused particularly on the provisions of the Act whereby the Government regulates the system, including the participating grain industry, institutions, and their members.

The consultants' report has been submitted by our Commission to Department of Agriculture headquarters and there is a strong possibility that the Minister will recommend that a revised Grain Futures Act be introduced in Parliament in 1981, to replace the present Statute.

In the meantime, therefore, the Commission does not intend to amend the Regulations unless there is an immediate need for such action.

Yours very truly,

R. S. Allen
Administrative Assistant

cc: Dr. G. I. Trant, Agriculture Canada
Mr. M. J. Heney

Mr. Eglington: Here again, amendment to the statute is promised and then, consequent upon that, amendment of the regulations. That is all very well so long as they get on with the review of the Grain Futures Act and in so doing get rid of the subjectively worded enabling power which enables regulations to be made providing for such matters as may be deemed necessary for the efficient enforcement and operation of this act, the very sort of enabling power the committee says should never appear.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I know that the recommendation is made that there be a revised Grain Futures Act for 1981, but why do we not have a letter to the Minister of Agriculture asking him if in fact this is on his list of priorities?

Senator Lafond: Mr. Allen says there is a strong possibility. I do not think a strong possibility is good enough for the requirements of this committee.

[*Traduction*]

Le 22 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-716, (C.P. 1976-2626) Règlements sur les marchés de Grain à terme

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 11 janvier 1980 concernant certaines dispositions de la Loi sur les marchés de grain à terme et du Règlement sur les marchés de grain à terme.

Étant donné que la Loi a été adoptée en 1939 et que les marchés à terme ont connu une expansion et une évolution considérables ces dernières années, une équipe d'experts-conseils a été formée en 1977 pour entreprendre une étude approfondie du secteur des marchés de grain à terme. Cette étude s'est concentrée particulièrement sur les dispositions de la Loi par laquelle le gouvernement réglemente le système, notamment la participation des représentants de ce secteur d'activité, des organismes concernés, et de leurs membres.

Notre Commission a soumis le rapport des experts à l'administration centrale du ministère de l'Agriculture, et il est fort possible que le ministre recommande la présentation au Parlement, en 1981, d'une nouvelle version de la Loi sur les Marchés de grain à terme, en remplacement de la Loi actuelle.

C'est pourquoi d'ici là, la Commission n'a pas l'intention de modifier le Règlement, à moins qu'il soit indispensable et urgent de le faire.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations empressées.

L'adjoint administratif
R. S. Allen

cc: M. G. I. Trant, Agriculture Canada
M. M. J. Heney

M. Eglington: Là encore, on a promis de modifier la loi et, de ce fait, le règlement. Tout ira donc bien si l'on révise la Loi sur les marchés de grain à terme et si, ce faisant, on se débarrasse de ce pouvoir habilitant établi en termes assez subjectifs et qui permet l'adoption de règlements relatifs à des questions censées nécessaires pour une application efficace de la loi. Il s'agit justement là du pouvoir habilitant que le comité souhaiterait ne voir jamais apparaître.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je sais que l'on a redemandé une révision de la Loi sur les marchés de grain à terme pour 1980, mais pourquoi n'envoyons-nous pas une lettre au ministre de l'Agriculture pour lui demander si cette question figure sur sa liste de priorités?

Le sénateur Lafond: M. Allen dit que cela est fort possible. Je ne pense pas qu'il suffise que cela soit fort possible, pour les besoins du Comité.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/77-579 Collision Regulations.

August 9, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
Transport Canada Bldg.,
Place de Ville,
Ottawa.

Re: SOR/77-579, Collision Regulations

Dear Mr. Cameron:

Thank you for your letter of 8th June which the Committee considered on 3rd instant. The Committee rests content with the answers (2)-(5) provided in your letter.

As to answer (1) I am instructed to say that while the Committee welcomes the new consultative procedure as outlined it nevertheless considers that regulations which *implement* an international agreement should so state. Of course, there is a difference between a regulation which implements an international agreement and one which may be based only loosely on such an agreement. The Committee considers that in addition, or alternatively at the very least, the Explanatory Note to be published with every regulation once the Consolidation of the Regulations appears should disclose any international agreement which a regulation implements or on which it is based.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

cc: Colonel H. Chassé,
Assistant Clerk of the Privy Council.

September 18, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-579, Collision Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of 9th August 1978, which expresses the Committee's continuing concern about the need to disclose any international agreement which a regulation implements or on which it is based.

To avoid any possible misunderstanding, I would like to make clear that Transport is not against the disclosure of such information. On the contrary, we welcome a full exchange of information and during the development of regulations we take particular care to ensure that, as far as possible, the persons

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au DORS/77-579—Règlement sur les abordages.

Le 9 août 1978

M. S. D. Cameron,
Sous-ministre adjoint principal,
Ministère des transports,
Immeuble de Transports Canada,
Place de Ville,
Ottawa.

Objet: DORS/77-579, Règlement sur les abordages

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 8 juin que le Comité a étudiée le 3 courant. Il s'est dit satisfait des réponses qui y ont été données aux questions 2 à 5.

Pour ce qui est de la question 1, il m'a chargé de vous dire que, même s'il juge acceptable le nouveau procédé de consultation tel qu'il est décrit, il considère que les règlements qui mettent à *exécution* un accord international devraient le mentionner. Il existe, bien entendu, une différence entre un règlement qui met à effet un accord international et un règlement qui n'est fondé qu'en partie sur un tel accord. Le Comité considère que, de plus, ou du moins, au lieu de, la note explicative qui doit être publiée avec chaque règlement, lors de la parution des Règlements consolidés, devrait mentionner tout accord international qu'exécute un règlement ou sur lequel il est fondé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

cc: Colonel H. Chassé
Greffier adjoint du Conseil privé

Le 18 septembre 1978

M. G. C. Eglington,
Comité conjoint des règlements et
autres textes réglementaires,
a/s du Sénat,
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: DORS/77-579, Règlement sur les abordages

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 9 août 1978, où vous réitérez la préoccupation du Comité, quant à la nécessité de dévoiler tout accord international sur lequel serait fondé un règlement.

J'aimerais, pour dissiper toute équivoque, souligner que Transports Canada ne s'oppose pas au dévoilement de tels renseignements. Nous croyons, au contraire, qu'il devrait y avoir échange véritable et, au cours de l'élaboration des règlements, nous faisons tout notre possible pour que les intéressés

[*Texte*]

affected know the basis of the regulations especially where international provisions are involved.

It was explained in my letter of June 8th that, in the area of ship safety, most regulations are based upon international agreements and problems are foreseen in trying to effectively comply with the Committee's suggestion.

For example, the Collision Regulations implement the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972; the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization's (IMCO), Resolution A.277 (VIII), on radar reflectors; parts of IMCO Resolution A.284 (VIII), on Routing Systems; parts of IMCO/UNESCO documents of Safety Provisions of Ocean Data Acquisitions Systems, Aids and Devices (ODAS); a number of provisions on the lighting of off-shore platforms, IMCO SN/Circ. 26 and 62; and certain lights and signals contained in the International Code of Signals, 1969. Other regulations could be more complex.

Amendments are continually being made to international agreements. Resolution A.284 (VIII) has been recently changed to A.374 (X), and Resolution A.277 (VIII) to A.384 (X). The International Convention for the Safety of Life at Sea, 1960 has been changed to the 1974 Convention. Transport is concerned about the effect that the Committee's request would have on the development and particularly the amendment of regulations. Industry makes repeated objection to the volume of amendments, and our regulations cannot be issued in the desirable "insert a new page" format. We believe that the request is far more complex than the Committee appreciates.

We do not feel that the Committee's request will serve any practical purpose or correct any deficiency. However, a full explanation of the rationale behind the Committee's request would be appreciated before deciding whether to make a study to determine the viability of the proposed alternative of using the "Explanatory Note" to disclose the required information.

Yours sincerely,

S. D. Cameron
Senior Assistant Deputy Minister

October 26, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/77-579, Collision Regulations

Dear Mr. Cameron:

Thank you for your letter of 18th ultimo, to which I have delayed a reply until I could be certain that the practice of issuing explanatory notes would soon be in effect.

[*Traduction*]

soient au fait de la situation, notamment lorsqu'il est question de dispositions internationales.

J'ai expliqué, dans ma lettre du 8 juin, que, lorsqu'il s'agit de sécurité maritime, la plupart des règlements sont fondés sur des accords internationaux et qu'il serait difficile d'accepter intégralement la suggestion du Comité.

Par exemple, le Règlement sur les abordages met en effet la Convention sur les règlements internationaux pour prévenir les abordages en mer (1972); la résolution A.277(VIII) de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) sur les radars; des extraits de la résolution A.284(VIII) de l'OMCI sur les systèmes d'organisation du trafic; des extraits des documents de l'OMCI et de l'UNESCO sur les dispositions sécuritaires du système de rassemblement des données océanographiques et des aides à la navigation (ODAS); certaines clauses sur l'éclairage des plate-formes en mer, tirées des circulaires 26 et 62 de l'OMCI et, enfin, certaines dispositions du Code international de signaux (1969) touchant les feux et les signaux. La situation serait encore plus complexe dans le cas d'autres règlements.

Des modifications sont continuellement apportées aux accords internationaux. Récemment, la résolution A.284(VIII) est devenue la résolution A.374(X) et la résolution A.277(VIII), la résolution A.384(X). La Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1960, a été remplacée par la Convention 1974. Transports Canada s'interroge sur les répercussions qu'aurait la demande du Comité sur l'élaboration et, plus particulièrement, la modification des règlements. L'industrie se plaint continuellement du volume des modifications et nos règlements ne peuvent être publiés en «insérant une nouvelle page», comme il serait souhaitable de le faire. Nous croyons que la demande du Comité est beaucoup plus complexe qu'il ne le croit.

Selons nous, la demande du Comité ne sera d'aucune utilité pratique et, ne comblera aucune lacune. Cependant, nous aimerions connaître toutes les raisons motivant la demande du Comité, avant de nous résoudre à étudier la viabilité de la solution de rechange, qui consisterait à dévoiler les informations requises dans la «note explicative».

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint principal,
S. D. Cameron

Le 26 octobre 1978

S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des transports

Objet: DORS/77-579, Règlement sur les abordages

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 18 septembre, à laquelle je n'ai pas voulu répondre avant d'être assuré que la pratique consistant à rédiger une note explicative serait bientôt adoptée.

[*Text*]

I rather fear that we are at cross purposes because I have not explained the Committee's position clearly. Certainly, the Committee does not wish to make the regulatory output of your Department more complex; rather the opposite.

The Committee proceeds from the position that the law embodied in regulations is addressed to all the Queen's subjects. While it is true that many regulations are inevitably technical and perhaps of little interest to those outside a particular industry or group, the Committee's view is that all regulations should be as clear as may be and as divested of mystery as is possible. To that end the Committee recommended, and the Government have accepted, the adoption of the United Kingdom and Australian practice of issuing a brief explanatory note with every regulation. I understand that a circular from the Privy Council Office (Orders in Council Office) setting out the new procedure is about to be issued, after extensive consultations with the many Departments of State.

The Committee has also been concerned about the extent to which regulations are used to implement international agreements. Sometimes, as in the case of the Post Office and the Universal Postal Union Convention, the implementation is strictly that, the implementation into Canadian law of an international agreement under powers specifically granted by Parliament. Sometimes regulations give effect to rules embodied in an international agreement without in strict law implementing the agreement, by enacting in Canadian regulations rules and principles sometimes modified, that have been agreed to internationally or have been promulgated by an international agency. On other occasions, regulations are drawn up to give effect to arrangements concluded or recommended at international meetings, for instance of apiarists or wildlife conservationists. The Committee is of the view that the extent of the derivation of the Canadian regulations should be made known. Where a regulations actually implements into Canadian law an international agreement this should be specifically disclosed. The Committee has been of the view that specific implementation, as distinct from the creation of rules based on or drawn from international agreements or consultations, should be disclosed in the text of the regulation itself. However, given the adoption of the explanatory note procedure, the Committee realizes that its objects could be as well achieved by disclosure in explanatory notes.

To turn to the particular examples you have kindly given on page 2 of your letter, it occurs to me that the amendments will, in fact, appear from time to time; that the extent of the implementation of or derivation from international agreements or agencies is known; that modification to suit Canadian circumstances are discussed with the industry people particularly affected; and that the particulars to be published for the consultative stage in Part I of the Gazette will state explicitly where the regulations developed from and their objectives (your letter of 8th June 1978). Consequently, I am a little puzzled as to why, once the regulation is made, the origin or derivation can not be included in the explanatory note which will accompany the regulation on its publication, and when it is sold to members of the public, be they those who took note

[*Translation*]

Je crains que nous nous soyons mal compris parce que je n'ai pas expliqué clairement la position du Comité. Ce dernier n'entend certes pas compliquer la rédaction des règlements de votre ministère, bien au contraire.

Le Comité part du principe que les mesures législatives contenues dans les règlements s'adressent à tous les sujets de sa Majesté. Il est vrai que nombre de règlements sont nécessairement de nature technique et intéressent peu ceux qui ne relèvent pas d'une industrie ou d'un groupe précis, mais le Comité estime que tous les règlements devraient être aussi clairs et dépourvus d'obscurité que possible. Le Comité a donc fait la recommandation au gouvernement, qui l'a accueillie favorablement, d'adopter la pratique du Royaume-Uni et de l'Australie, qui ajoutent à chaque règlement une brève note explicative. Je crois savoir que le Bureau du Conseil privé (Bureau des décrets du conseil), après avoir amplement consulté les divers ministères, publiera très bientôt une circulaire décrivant la nouvelle marche à suivre.

Le Comité s'est en outre demandé jusqu'à quel point les règlements servent à l'exécution des accords internationaux. Parfois, comme c'est le cas pour Postes Canada et la Convention de l'Union postale universelle, il ne s'agit strictement que de l'incorporation, dans la législation canadienne, d'un traité international, en vertu des pouvoirs spécifiquement accordés par le Parlement. Parfois encore, les règlements donnent effet aux règles énoncées dans un accord international sans, légalement parlant, exécuter l'accord, en applicant dans les règlements canadiens, des règles et des principes, parfois modifiés, qui ont été adoptés au niveau international ou promulgués par un organisme international. Ailleurs, les règlements sont rédigés pour donner effet à des accords conclus ou recommandés au cours d'assemblées internationales réunissant, par exemple, des agriculteurs ou des conservateurs de la faune. Le Comité estime donc que l'origine des règlements canadiens doit être spécifiée. Si un règlement fait sien, dans la législation canadienne, un acord international, il faut qu'il en soit fait expressément mention. Le Comité a trouvé que l'application bien déterminée, par opposition à l'établissement de règles fondées sur des consultations ou des accords internationaux, doit être énoncée dans le texte même du règlement. Mais il croit que la note explicative, si elle était adoptée, pourrait tout aussi bien servir à cette fin.

Quant aux exemples que vous avez bien voulu me donner en page 2 de votre lettre, je crois comprendre que des modifications paraîtront de temps à autre; que l'on connaît dans quelle mesure les règlements sont inspirés d'accords ou d'organismes internationaux; que les modifications appelées par le contexte canadien font l'objet de discussions avec les groupes industriels intéressés et enfin, que les détails qui doivent être publiés, au stade de la consultation, dans la partie I de la Gazette, feront explicitement état de la source et des objectifs des règlements (votre lettre du 8 juin 1978). Par conséquent, je ne comprends pas au juste pourquoi, une fois un règlement passé, sa source ne pourrait être mentionnée dans la note explicative l'accompagnant au moment de sa publication, et lors de sa vente au public, qu'il ait ou non pris connaissance des détails de la

[*Texte*]

of the consultative particulars in Part I of the Gazette or no. As to volume and complexity of regulations, it does not seem to me that inserting particulars of the relevant international agreements in the explanatory notes, which will in any event be published, will add to volume or compound complexity or require the admittedly desirable, but apparently unobtainable "insert a new page" format for the publication of regulations.

It may well be that I have failed to grasp the problem that you see in translating the information as to the origin and derivation of a regulation from Part I of the Gazette to the Explanatory Note. If this be the case, perhaps we might discuss the matter, either in person or telephonically, to avoid the heaping up of paper.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

April 18, 1980

Mr. G . C. Eglington,
Standing Joint Committee of
Senate and of the House of
Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letters of November 13, 1979 and March 31, 1980 requesting Transport's position on describing any international agreements which may be implemented by, or lie at the root of, regulations made by this Department.

After reviewing our experience with the explanatory note Transport Canada will comply with the wishes of the Standing Joint Committee and in future list in the explanatory note any international agreements on which the regulation or amendment thereto is based or which it implements.

Yours sincerely,

J. L. Charron
Assistant Deputy Minister—Coordination

Mr. Eglington: If the promise made by Mr. Cameron is faithfully kept this would be a signal improvement, and I am very glad that that action will be taken.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): And SOR/73-288 Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations.

[*Traduction*]

consultation donnée dans la partie I de la Gazette. Quant au volume et à la complexité des règlements, il ne me semble pas que le fait de donner, dans la note explicative, des détails sur les accords internationaux en question qui seront de toute façon publiés, ajoutera au volume ou à la complexité ou nécessitera l'ajout désirable, quoique impossible, «d'une nouvelle page», aux règlements publiés.

Il se peut que je n'aie pas saisi le problème qui, selon vous, découlerait du transfert des données sur l'origine d'un règlement, de la partie I de la Gazette à la note explicative. Si tel est le cas, peut-être pourrions-nous en discuter, soit en personne soit par téléphone, afin d'éviter la paperasse administrative.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 18 avril 1980

M. G. C. Eglington
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu vos lettres datées du 13 novembre 1979 et du 31 mars 1980, au sujet de la position de Transports Canada quant à la description des accords internationaux pouvant être mis à effet par la voie de règlements établis par le ministère, ou en être à la source.

Après étude de la note explicative, fort des précédents, Transports Canada a décidé de se rendre au souhait du Comité conjoint et de mentionner, dorénavant, dans la note explicative, tout accord international sur lequel le règlement ou la modification y afférente sont fondés ou qu'ils mettent à effet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint Coordination,
J. L. Charron

M. Eglington: Si M. Cameron tient fidèlement sa promesse, nous aurions le signal d'une importante amélioration et je suis ravi que cette mesure soit prise.

Le coprésident (M. Beatty): Et DORS/73-288—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes.

[*Text*]

January 29, 1980

Dr. R. Perrault,
Chairman,
Canadian Livestock Feed Board,
5250 Perrier Street, Room 504,
Montreal, Quebec
H4P 1L4

Re: SOR/73-288, Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations

Dear Dr. Perrault:

By your letter of 22nd April 1977 you advised me of your Board's position on SOR/76-496. However, I have had no word from you on the Committee's objection to section 7(1)(b)(iii) of the Regulations as made by SOR/73-288 and now found in C.R.C. chapter 1027.

I have been at fault in not pursuing this matter much sooner. I am afraid there are so many of the Committee's objections outstanding I hardly know when to begin but this one single subparagraph is a good place.

With kind regards,

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

cc: M. J. Heney, Esq.,

5th February 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel
Standing Committee of the Senate and
the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/73-288, Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations

Dear Mr. Eglington:

I acknowledge receipt of your letter of January 29th, 1980 dealing with the subject-matter.

I must first apologize for not dealing with this matter sooner. You may rest assured, however, that I will bring your Committee's objections to section 7(1)(b)(iii) of our Regulations to the attention of our new Legal Counsel, Mr. M. J. Dostaler of the Department of Justice with a view of either revoking or amending the section dealing with the transportation of eligible grain by common carriers.

[*Translation*]

Le 29 janvier 1980

Monsieur R. Perrault
Président
Office canadien des provendes
5250, rue Perrie, pièce 504
Montréal, P.Q.
H4P 1L4

Objet: DORS/73-288, Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes

Monsieur,

Dans votre lettre du 22 avril 1977, vous me faisiez part du point de vue de votre Office sur le DORS/76-496. Toutefois, je n'ai pas su quelle était votre avis sur l'objection du Comité relative au sous-alinéa 7 (1)*b*) (iii) du Règlement établi par le DORS/73-288 et figurant maintenant dans la C.R.C., chapitre 1027.

J'aurais dû éclaircir la question plus tôt, mais il y a tant d'objections du Comité non encore résolues que je ne savais trop par où commencer. Ce sous-alinéa est probablement un bon point de départ.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
(G. C. Eglington)

cc: M. J. Heney

Le 5 février 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: DORS/73-288, Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes.

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 29 janvier dernier concernant le règlement susmentionné.

Vous m'excuserez d'avoir tardé à vous répondre. Soyez toutefois assuré que je porterai les objections de votre Comité relatives au sous-alinéa 7(1)*b*) (iii) de notre règlement à l'attention de notre nouveau conseiller juridique, M. J. J. Dostaler, du ministère de la Justice, afin que soit révoqué ou modifié l'article sur le transport de provendes admissibles par transporteurs publics.

[*Texte*]

In the meantime, let me assure you that we have not yet withheld a payment for the reason that a carrier had charged more than his filed tariff.

Yours sincerely,

Roger Perreault,
Chairman

cc: Mr. M. J. Dostaler

21st March 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Committee of the Senate and
the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/73-288-Feed Grain Transportation & Storage Regulations

Dear Mr. Eglington,

I have received a legal opinion from our legal Counsel which clearly sets out that the only possible interpretation to be given to subparagraph 7(1)(b)(iii) of the above Regulation is that no amount in excess of the tariff filed with the Board can be paid to the owner of a motor vehicle. Furthermore, said opinion clearly shows that this subparagraph 7(1)(b)(iii) cannot be validly used to control prices.

Nonetheless, when amendments to these Regulations are required for other reasons this section of our Regulations will certainly be amended to show more clearly the intent of our Board.

Yours sincerely,

Roger Perreault,
Chairman

Mr. Eglington: In this instance, what the Canadian Livestock Feed Board wanted to do was to have a tariff, and then they would only pay as much as the filed tariff, but the way they had expressed the regulations made it sound as if the trucker could not charge the producer more than the tariff that he had filed with the Canadian Livestock Feed Board. There has been endless correspondence back and forth and now they have finally agreed that they will amend the subparagraph to show its intent more clearly when the regulations are next amended, but that may take years.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Why do we not get on the record as asking them when they anticipate that amendments will be made?

Mr. Eglington: The other thing we could do, Mr. Robinson, is say, yes, we will await other amendments up to a certain time limit. Time puts some sort of outer limit on it.

[*Traduction*]

Dans l'intervalle, soyez assuré que nous n'avons pas encore retenu de paiement pour la raison qu'un transporteur avait exigé davantage que son tarif déposé.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

(Roger Perreault)

cc: M. M. J. Dostaler

Le 21 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
règlementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/73-288 Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes

Monsieur,

Notre conseiller juridique m'a fait parvenir un avis dans lequel il mentionne clairement que la seule interprétation possible à donner au sous-alinéa(1)*b*) (iii) du règlement susmentionné est qu'aucun montant dépassant le tarif déposé auprès de l'Office ne peut être exigé du propriétaire d'un véhicule à moteur. Il ajoute en outre, sans équivoque que ce sous-alinéa ne peut valablement être utilisé pour contrôler les prix.

Néanmoins, lorsque des modifications devront être apportées à ces règlements pour d'autres raisons, cet article sera certainement modifié afin de bien préciser l'intention de l'Office.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
Roger Perreault

M. Eglington: L'Office canadien des provendes souhaitait qu'il y ait un tarif qu'il n'aurait pas été question de dépasser. Cependant, vu le règlement, il semblait que le transporteur n'était pas en mesure de demander aux producteurs un montant supérieur au tarif déposé auprès de l'Office canadien des provendes. Il y a eu un interminable échange de correspondance et on a maintenant convenu de modifier l'alinéa en question de façon à en préciser l'intention en vue de la prochaine modification du règlement, laquelle attendra peut-être plusieurs années.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourquoi ne leur demandons-nous pas quand ils prévoient que ces modifications seront apportées?

M. Eglington: Monsieur Robinson, nous pourrions aussi dire que nous sommes prêts à attendre d'autres amendements, mais pas au-delà d'une certaine limite. Nous pourrions établir une limite maximum dans le temps.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And then if they are not done we will have to make an observation in our next report.

Mr. Eglington: Do you want to set a time . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What do you think, Mr. Robinson, is a reasonable time for us to look at it?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oh, six months.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Eggs, the Canadian Egg Licensing Regulations, SOR/73-286 and SOR/76-62.

SOR/73-286, SOR/376-62, Canadian Egg Licensing Regulations

December 5, 1979

Criteria 1(a); 4; 5

1. The effect of section 8(*d*) as added by SOR/76-62 is to add a further condition to licences issued by C.E.M.A.

2. Perusal of SOR/76-62 brought to light the fact that SOR/73-286 had not been adequately scrutinized when looked at early in 1974. In particular, conditions (*a*) and (*b*) imposed by section 8 on licensees run contrary to the position taken by the Committee over the ensuing years as to powers of entry and search given to agricultural agencies and as to the obligations of primary producers to provide information. Under section 23(1)(*f*) of the Farm Products Marketing Agencies Act the Agency enjoys, subject to the Council's approval, a subjective enabling power "to make such orders and regulations as it considers necessary" in connection with the marketing plan for eggs. Therefore, section 8(*a*) and (*b*) of these Regulations are prima facie *intra vires*—the Agency has clearly thought these rules to be necessary and the Council has approved of them.

However, even subjective enabling powers are not wholly unlimited, even if the limits be few and weak. And the Committee is not, in any event, precluded from criticising a regulation simply because it is clearly, or is likely to be held to be, *intra vires*. Section 35 of the Act specifically deals with powers of inspection, of designated inspectors and the taking of copies of or of extracts from records. It is, therefore, strange, and possibly unusual and unexpected, for these Regulations in section 8(*b*) to provide for a *wider* power of inspection than that provided for specifically in the Act. One could also argue, with what chance of success it is difficult to say, that if Parliament has specifically dealt with inspection of premises and records even a subjectively worded enabling power does not extend to making a regulation to a different and wider effect.

The Committee has consistently maintained that at least the type of reports and information required of primary producers, if not the specific reports and information, should be identified

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et alors si les modifications n'ont pas été apportées, nous ferons une observation dans notre prochain rapport.

M. Eglington: Voulez-vous établir une limite . . .

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, quelle pourrait être la date limite raisonnable à votre avis?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oh, disons, six mois.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. C'est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): DORS/77-286 et DORS/76-62—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada.

DORS/73-286, DORS/76-62, Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada

5 décembre 1979

Critères 1a); 4; 5

1. Le paragraphe 8*d*) ajouté aux termes du DORS/76-62, énonce une condition supplémentaire à la délivrance de permis par l'OCCO.

2. L'examen du DORS/76-62 a mis en lumière le fait que le DORS/73-286 n'a pas été suffisamment approfondi à l'époque de son étude, au début de 1974. En particulier, les conditions à la délivrance de permis énoncées aux paragraphes 8*a*) et *b*) vont à l'encontre de la position adoptée par la suite par le Comité relativement aux pouvoirs d'entrée et de recherche accordés aux organismes agricoles, ainsi qu'aux obligations des producteurs de produits de base de fournir des informations. Conformément à l'alinéa 23(1)*f*) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, l'Office dispose, sur approbation du Conseil, d'un pouvoir habilitant subjectif «de prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires» pour le plan de commercialisation des œufs. Par conséquent, les paragraphes 8*a*) et *b*) du Règlement sont à prime abord *intra vires*—l'Office a de toute évidence jugé ces règlements nécessaires et le Conseil les a approuvés.

Cependant, même les pouvoirs habilitants subjectifs ne sont pas totalement illimités, et ce même si les limites sont très peu nombreuses et très mal déterminées. Et le Comité ne peut jamais s'empêcher de critiquer un règlement simplement parce que ce règlement est de toute évidence, ou encore le sera probablement, *intra vires*. L'article 35 de la Loi traite précisément des pouvoirs d'inspection, des inspecteurs désignés et de la saisie de copies ou d'extraits de dossiers. Par conséquent, il est étrange, peut-être même inhabituel et inattendu, que le paragraphe 8*b*) du Règlement accorde un *plus vaste* pouvoir d'inspection que celui prévu spécifiquement dans la Loi. On peut soutenir, et dans quelle mesure sera-t-on entendu, il est difficile de le prévoir, que si le Parlement a spécifiquement traité de l'inspection des lieux et des dossiers, même un pouvoir habilitant subjectif ne permet pas d'établir un règlement ayant des conséquences différentes et plus vastes.

Le Comité a toujours soutenu qu'au moins la nature des rapports et des renseignements exigés des producteurs primaires, sinon les rapports et les renseignements spécifiques devait

[*Texte*]

in regulations. Section 8(*a*) leaves this matter to the will of the Agency, which could make life very difficult indeed for producers by its changing or inordinate demands for reports and information. While section 8(*b*) may be arguably *intra vires* a subjectively worded enabling power, it does provide for subdelegation of power by the Agency to itself to act "administratively" and not by rule and it does provide clear potential for harsh and oppressive conduct.

The defects in section 8 as originally made were pointed out to the Department of Agriculture and to the Farm Products Marketing Council in late 1976.

October 13, 1976

B. Minuk, Esq.,
Legal Counsel,
National Farm Products Marketing Council,
7th Floor, 165 Sparks Street,
Ottawa, Ontario
K1P 5B9

Re: SOR/73-286, SOR/76-62—Canadian Egg Licensing Regulations

Dear Mr. Minuk:

Section 8 of the above Regulations, as amended, transgresses the criteria adopted by the Committee and as applied in the past to regulations of agencies under the Farm Products Marketing Agencies Act. In particular, paragraph (a) is inconsistent with the requirement that the reports and types of information to be provided to the Agency be ascertained and made known to producers, preferably in a schedule or schedules to the Regulations themselves. In this context it is noted that section 7 of the Act uses the words "as it may reasonably require" and not the words "from time to time". If any change is made in the items of information to be submitted by producers, this should be achieved by amending the published requirements. In this way all producers will be subject to the same requirements.

Paragraph (b) of section 8 is expressed in terms that extend beyond the powers given by section 35 of the Act. While the Committee is aware that the Act must prevail, thus limiting the operation of paragraph (b), the Committee is also of the view that paragraph (b) itself should reflect the very real limitations contained in section 35 of the Act, to the end that no officer of the Agency acts beyond the conduct permitted by section 35, either through ignorance or reliance on the literal meaning of paragraph (b).

These points have been made known to you through the Department of Agriculture in other contexts, but not specifically in the case of C.E.M.S.A.

[*Traduction*]

être précisée dans le Règlement. Le paragraphe 8*a*) laisse cette question à la discrétion de l'Office, ce qui pourrait rendre la vie très difficile aux producteurs si l'Office modifie ses exigences ou encore n'est pas toujours logique. Même si l'on peut prétendre que le paragraphe 8*b*), dans les limites des pouvoirs, constitue un pouvoir habilitant rédigé de façon subjective, il prévoit en effet la sous-délégation de pouvoirs par l'Office à lui-même d'agir «de façon administrative» et par voie de règlement ce qui pourrait donner lieu à une conduite abusive et oppresive.

Les erreurs faites, à l'origine, dans l'article 8 ont été signalées en 1976 au ministère de l'Agriculture et au Conseil de commercialisation des produits de ferme.

Le 13 octobre 1976

Monsieur B. Minuk
Conseiller juridique
Conseil national de commercialisation des produits de ferme
7e étage, 165 rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1P 5B9

Objet: DORS/73-286, DORS/76-62—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada

Monsieur,

L'article 8, modifié, du règlement mentionné ci-dessus va à l'encontre des critères que le Comité a adoptés et appliqués par le passé aux règlements concernant les offices de commercialisation en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Plus précisément, l'alinéa *a*) est en contradiction avec la disposition exigeant que les rapports et renseignements qui doivent être fournis aux offices soient vérifiés et que l'on informe les producteurs de leur nature, de préférence par le biais d'une annexe ou de plusieurs annexes au règlement lui-même. Dans ce contexte, il est bon de noter que dans l'article 7 de la Loi on utilise les mots «que celui-ci peut raisonnablement leur réclamer» et non pas l'expression «de temps à autre». Si une modification est apportée à la nature des renseignements que doivent fournir les producteurs, il faudrait procéder à la modification des exigences déjà publiées. De cette façon, tous les producteurs seront soumis aux mêmes exigences.

Le libellé de l'alinéa *b*) de l'article 8 va au-delà des pouvoirs accordés en vertu de l'article 35 de la Loi. Même si les membres du Comité savent que la Loi a préséance et qu'elle limite par conséquent la portée de l'alinéa *b*), ils sont d'avis que l'alinéa *b*) lui-même devrait refléter les limites bien réelles imposées par l'article 35 de la Loi, afin qu'aucun agent d'un office n'outrepasse les pouvoirs accordés par ce dernier article, parce qu'il en ignore les limites ou se fonde sur la signification littérale de l'alinéa *b*).

Dans d'autres contextes, ces faits vous ont été communiqués par l'entremise du ministère de l'Agriculture, mais ce n'est pas le cas en ce qui concerne l'O.C.C.O.

[*Text*]

The Committee will be obliged if you will kindly make available to it for its scrutiny your Council's by-laws, as also those of each Agency established under the Farm Products Marketing Agencies Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

cc: E. P. Grant, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister (Production & Marketing)
Department of Agriculture

January 31, 1980

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: CEMA Licensing Regulations—Standing Joint Committee on Statutory Instruments

Dear Mr. Eglington:

Further to my letter of January 21, 1980, I have been advised that the Legal Counsel of the Canadian Egg Marketing Agency will recommend to the Agency that steps be taken to amend the above licensing regulation in accordance with the comments made by the Standing Joint Committee on Statutory Instruments of the House and the Senate. I was also requested to advise the Standing Committee that, from a practical and operational point of view, the two conditions which were the subject of comment by the Standing Committee, have not caused any difficulty because:

(1) in the case of entry and search, this power has *never* been exercised by CEMA since its establishment in 1972, and

(2) in the case of reports and information, respondents are advised of what information CEMA requires because CEMA supplies the required forms and has done so since 1976.

However, the matter will be rectified by the Agency as soon as possible.

Yours very truly,

Maurice Dostaler
Legal Counsel

Mr. Eglington: The committee objected to powers of entry and search and unrestricted requirements in giving of information to CEMA and they have promised to amend the regulations to get rid of those, or confine those powers, rather. They have given us assurances in the meantime that there has never been any search and entry and that the reports and information that are required are well known because CEMA provides the forms.

[*Translation*]

Le Comité vous saura gré de bien vouloir lui fournir les règlements de votre Conseil afin qu'il les examine, ainsi que ceux de tous les offices qui ont été créés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

cc: M. E. P. Grant
Sous-ministre adjoint (Production et marchés)
Ministère de l'Agriculture

Le 31 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Objet: Règlement sur l'octroi des permis de l'O.C.C.O.—Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Monsieur,

Pour donner suite à ma lettre du 21 janvier 1980, on m'a informé que le conseiller juridique de l'Office canadien de commercialisation des œufs recommandera à cet organisme les mesures à prendre pour modifier le règlement susmentionné, conformément aux observations du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. On m'a également demandé de dire au comité permanent que, d'un point de vue pratique et opérationnel, les deux conditions faisant l'objet de ses commentaires n'avaient pas créé de problème vu que:

1) dans le cas d'inspection et de fouilles, ce pouvoir n'a *jamais* été exercé par l'O.C.C.O., depuis sa création en 1972, et

2) dans le cas des rapports et des renseignements, les répondants sont avisés de ce qu'exige l'O.C.C.O., qui leur fournit les formules requises, et ce, depuis 1976.

La situation sera toutefois corrigée par l'Office le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
Maurice Dostaler

M. Eglington: Le Comité a fait objection aux pouvoirs d'entrée et de recherche ainsi qu'aux obligations de fournir des informations à OCCO et on a promis de modifier le règlement pour supprimer ces pouvoirs, ou plutôt pour les limiter. Entretemps, on nous a assuré qu'il n'y avait jamais eu de perquisition de recherche, et que les rapports et les renseignements nécessaires sont fort bien connus parce que c'est l'OCCO qui fournit les formulaires.

[*Texte*]

Mr. Kempling: There have not been any, but there have been lots of threats.

An hon. Member: You bet there has been.

Mr. Kempling: All kinds of threats.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Threats to your area? Some in eastern Ontario?

Mr. Kempling: Yes, sir, threats to kill chickens over a certain number. I think it is 5,000 in a flock, above 5,000 they have to pay a levy of so much a box to CEMA. We have a number of small operators who are a throwback to the thirties where they go from door to door and sell eggs. They grow them and hatch them and grade them and box them and sell them door to door. CEMA and the various egg marketing people have stepped in and said: "If your flock gets over a certain size then we will come in and count them and if you have more than 5,000 we will slaughter them." They have not done it, but they have threatened it.

• 2150

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In that circumstance, I would support what Mr. Kempling says as to what has occurred from the experience that I have had but, given that set of circumstances then, ought this committee to rely on that undertaking, or that blandishment? Let us call it that. Is there something we ought to do?

Mr. Eglington: They promised, Mr. Baker, to have the whole matter rectified by the agencies as soon as possible, and that was January 31. In the ordinary course of events, an amendment to rectify it as soon as possible would just now be squeaking out of the machinery. I could chase them up and try to find out exactly where it is.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, is there any reason why we ought not to consider asking them to deal with it within a period of time?

Senator Lafond: The period of time must be self-evident. That letter is dated January 31. The six months will have expired by the end of this month.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Especially when they admit what we are alleging. Even though they have not carried out the power they feel that we are correct in what we say.

Mr. Robinson (Burnaby): Why do we not set a time of November 1 on this?

Mr. Eglington: In a sense you are. The only effective time that we can now set is when the committee is reconstituted in the next session.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, that is why I suggest that November 1 would be the earliest feasible date.

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That remark you made is curious, Mr. Chairman, that the committee would be reconstituted in the next session. Are you assuming that there will be a new speech from the Throne?

[*Traduction*]

M. Kempling: Il n'y en a pas eu, mais il y a beaucoup de menaces.

Une voix: Cela, je puis vous l'assurer.

M. Kempling: Et toutes sortes de menaces.

M. Baker (Nepean-Carleton): Des menaces dans votre région? Des menaces dans l'Est de l'Ontario?

M. Kempling: Oui, monsieur, on a menacé de tuer les poulets au-desus d'un certain nombre. Au-dessus de 5,000, ils doivent payer un droit à l'OCCO. Nous avons un petit nombre d'éleveurs de poules qui utilisent des méthodes de production et de mise en marché des années trente, ils vendent leurs œufs de porte à porte. Ils élèvent leurs poules, couvent leurs œufs, en font la catégorisation, les mettent en boîte et les vendent porte à porte. Les représentants de l'OCCO et ceux qui s'occupent de la commercialisation des œufs les ont menacés en disant: «si votre poulailler devient trop grand, nous viendrons compter vos poules et si vous en avez plus de 5,000 nous les abattrons.» Ils ne l'ont pas encore fait, mais ils ont menacé de le faire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Dans ces circonstances, et à la lumière de ce que M. Kempling nous a dit, je me demande si le Comité devrait se fier aux engagements, ou aux belles promesses, si l'on peut les appeler ainsi, qui ont été faits. Ne devrions-nous pas faire quelque chose?

M. Eglington: Ils m'ont promis, monsieur Baker, de rectifier la chose au plus tôt, mais cet engagement a été pris le 31 janvier. Avec le temps que cela peut prendre, j'estime que les modifications nécessaires sortent à peine actuellement. Je peux évidemment les appeler et demander exactement où en sont les choses.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, pourquoi ne leur demanderions-nous pas de régler la question dans un délai donné? Existe-t-il des raisons qui nous empêcheraient de le faire?

Le sénateur Lafond: D'après moi, le délai est clair comme le jour. Cette lettre est datée du 31 janvier, donc les six mois seront écoulés à la fin de ce mois-ci.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Surtout qu'ils admettent ce que nous disons. Même s'ils ne se sont pas prévalus de cette autorité, ils reconnaissent que nous avons raison de parler ainsi.

M. Robinson (Burnaby): Pourquoi ne pas fixer le 1er novembre comme date limite?

M. Eglington: C'est déjà fait en quelque sorte, puisque nous ne pouvons pas fixer une date avant que le Comité ne soit reconstitué lors de la prochaine session.

M. Robinson (Burnaby): C'est justement pourquoi je propose la date du 1er novembre qui semble être la plus proche possible.

Des voix: D'accord.

M. Baker (Nepean-Carleton): La remarque du président me semble curieuse. En disant que le Comité devra être reconstitué lors de la prochaine session, présume-t-il par là qu'un nouveau discours du trône sera présenté?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Graham is very well plugged in on these things.

Mr. Eglington: I assume nothing, Mr. Baker, except that I govern myself by tradition in all things.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would not assume that. There are too many unanswered blandishments in the speech from the Throne for them to abandon that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think this is taking a partisan turn. I wonder where we are at.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I cannot make a bet with Mr. Eglington.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will go to the post office here.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I assume that Mr. Baker is really talking in jest.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): SOR/78-289, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment.

October 3, 1978

R. W. Rapley, Esq.,
Assistant Deputy Postmaster General . . .
Corporate Affairs,
Ottawa.

Re: SOR/78-289, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment

Dear Mr. Rapley:

The above amendment has been considered by the Committee (36.44-36.45). The Committee took particular note of section 7 which hinges on a local postmaster forming a particular opinion, and an entirely subjective opinion, as to the intention of third parties. Quite serious consequences flow from the formation of the particular opinion referred to in section 7. The Committee wishes to know why a subjective test is necessary and why the test in section 7 could not be cast in objective terms, such as

7. where any person is sending by post

(*a*) . . .

(*b*) . . .

for the purpose of obtaining a forwarding address that would not otherwise be available to him, the Postmaster shall redirect the mail . . .

The Committee would also like to be reassured that section 6(1) and 7 of the Regulations are intra vires section 6(9) of the Post Office Act which is cast in terms of undeliverable mail. It was not immediately apparent that returning mail that can be delivered section 6(1) or that returning mail when no such opinion as is described in section 7 is formed, is in conformity with a power to provide for the return to sender of undeliverable mail. It may well be, however, that some other paragraph of section 6 covers both these matters.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Graham est dans le secret des dieux.

M. Eglington: Je ne présume rien, monsieur Baker, je me laisse diriger par la tradition dans toutes ces choses-là.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne le présumerais pas. Il y a trop de cajoleries dans le discours du trône pour qu'ils laissent tomber cela.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois qu'on se laisse aller au chauvinisme. Où en sommes-nous?

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne peux pas m'empêcher de proposer un pari à M. Eglington.

Le coprésident (M. Beatty): On peut se rendre au bureau de poste qui se trouve dans l'immeuble.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je présume que M. Baker plaisante.

Le coprésident (M. Beatty): DORS/78-289, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés, modification proposée.

Le 3 octobre 1978

Monsieur R. W. Rapley
Sous-ministre adjoint des Postes . . .
Affaires collectives
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-289, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification

Monsieur le sous-ministre adjoint,

Le Comité a étudié la modification susmentionnée (36.44-36.45) et s'est arrêté en particulier à l'article 7, où il est question d'un maître de poste local qui doit se former une opinion entièrement subjective quant aux intentions de tierces personnes. Des conséquences assez graves découleraient de la formation d'une telle opinon. Le Comité aimerait savoir pourquoi une évaluation subjective est nécessaire et pourquoi l'article 7 ne pourrait être libellé en termes objectifs, comme, par exemple:

7. lorsqu'une personne dépose

a) . . .

b) . . .

en vue d'obtenir une adresse de réexpédition qu'elle ne pourrait obtenir autrement, le maître de poste doit réexpédier l'envoi . . .

Le Comité aimerait aussi avoir l'assurance que le paragraphe 6(1) et l'article 7 du Règlement sont conformes aux dispositions de l'alinéa 6*q*) de la Loi sur les postes, qui traite des objets non livrables. Il n'est pas évident à première vue que ces dispositions sont conformes au pouvoir d'édicter des règlements décrétant le renvoi à l'expéditeur du courrier non livrable, si ce courrier peut-être livré (paragraphe 6(1)) ou si le maître de poste ne s'est pas formé d'opinion conformément aux dispositions de l'article 7. Il se peut fort bien, cependant, qu'un autre alinéa de l'article 6 traite de ces deux questions.

Veuillez agréer, Monsieur le sous-ministre adjoint, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[*Texte*]

February 19, 1979

R. W. Rapley, Esq.,
Asst. Deputy Postmaster General . . .
Corporate Affairs,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario
K1A 0B1

Re: SOR/79-65, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment

Dear Mr. Rapley:

I am a little puzzled by the new section 5(2). Does it mean that mail shall not be forwarded to an ex-Canada address if the sender requests that it shall not be so forwarded, or that mail shall not be forwarded to an ex-Canada address even if the sender so requests?

I shall appreciate your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

April 17, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate and
the House of Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/78-289, UNDELIVERABLE AND REDIRECTED MAIL REGULATIONS

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of October 3, 1978, regarding the above amendment. I must apologise for the delay in replying. During the development stages of Bill C-27 (Conversion of the Post Office to a Crown Corporation), consideration was given to solution of some of the problems you have raised in this area by means of the revised authorities contained in the Bill. However, with the dissolution of the House, alternative solutions must be found, and hence the whole subject of prohibited mail, unmailable matter, undeliverable and redirected mail is currently being studied by the Department. I can assure you that in the course of this study we will take note of your comments.

[*Traduction*]

Le 19 février 1979

Monsieur R. W. Rapley
Sous-ministre adjoint des Postes . . .
Affaires collectives
Immeuble Sir Alexander Campbell
Confederation Heights
Ottawa (Ontario)
K1A 0B1

Objet: DORS/79-65, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification

Monsieur le sous-ministre adjoint,

Je suis quelque peut perplexe au sujet du nouveau paragraphe 5(2). Ce paragraphe signifie-t-il que le courrier ne doit pas être réexpédié à une adresse à l'extérieur du Canada si l'expéditeur demande qu'il ne le soit pas ou que le courrier ne doit pas être réexpédié à une adresse à l'extérieur du Canada même si l'expéditeur le demande?

Je vous serais reconnaissant de me fournir des éclaircissements sur ce point.

Veuillez agréer, Monsieur le sous-ministre adjoint, l'expression de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 17 avril 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Object: DORS/78-289, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés

Monsieur,

Je m'excuse de n'avoir pas répondu plus tôt à votre lettre du 3 octobre 1978, concernant la modification susmentionnée. Au cours des diverses étapes de préparation du bill C-27 (prévoyant la transformation du ministère des Postes en société de la Couronne), on a envisagé la solution de certains des problèmes que vous avez soulevés dans ce domaine au moyen des pouvoirs révisés contenus dans le projet de loi. Cependant, par suite de la dissolution de la Chambre, il faudra trouver d'autres solutions; c'est pourquoi le ministère étudie actuellement toute la question des envois interdits, des envois ne pouvant être expédiés par la poste, des envois tombés en rebut et des envois réexpédiés. Je puis vous assurer que nous tiendrons compte de vos observations au cours de cette étude.

[*Text*]

I shall keep you informed of any future development in this matter.

Yours sincerely,

R. W. Rapley,

Assistant Deputy Postmaster
General Corporate Affairs

April 27, 1979

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-65, Undeliverable and Redirected Mail Regulations

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of 19 February 1979, I agree that the wording of section 5(2) might be confusing. It means that redirection of mail to addressees outside Canada shall not be given if the sender requests on the item that redirection not be given.

As it was explained in previous correspondence, the whole subject of undeliverable and redirected mail is currently being studied and in the course of this study we will take note of your comments.

Thank you for bringing this to my attention.

Yours sincerely,

R. W. Rapley,

Assistant Deputy Postmaster
General Corporate Affairs

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): R. W. Rapley states in his letter of March 27, 1980 that the regulations are being drafted, so I guess that should settle that. We might ask them when they anticipate that they will be complete and ready for our perusal.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is April, May, June, time to take a long look.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the Gas Pipeline Regulations amendment, SOR/79-674.

GAS PIPELINE REGULATIONS, amendment
National Energy Board
P.C. 1979-2501

[*Translation*]

Je vous tiendrai au courant de l'état d'avancement des travaux sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint des Postes
—Affaires collectives,
R. W. Rapley

Le 27 avril 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-65, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 19 février 1979, je reconnais que le libellé du paragraphe 5(2) peut prêter à confusion. Ce paragraphe signifie, en fait, que la réexpédition d'envois à des destinataires à l'extérieur du Canada ne doit pas être faite si l'expéditeur demande sur l'envoi en question qu'elle ne le soit pas.

Comme nous l'avons mentionné dans une lettre antérieure, nous étudions actuellement toute la question des envois tombés en rebut et des envois réexpédiés et nous tiendrons compte, dans cet examen, de vos observations.

Je vous remercie d'avoir attiré mon attention sur ce point et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint des Postes
—Affaires collectives,
R. W. Rapley

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): M. R. W. Rapley dit dans sa lettre du 27 mars 1980, que l'on est en train de rédiger ce règlement, donc cela résout le problème. Est-ce qu'on pourrait leur demander quand ils s'attendent à terminer la rédaction, pour que l'on puisse l'examiner.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avril, mai, juin, cela nous donnera le temps de l'étudier à fond.

Le coprésident (M. Beatty): Maintenant nous passerons aux modifications proposées au règlement DORS/79-674, règlement sur les gazoducs.

RÈGLEMENT SUR LES GAZODUCS—MODIFICATION
Office national de l'énergie
C. P. 1979-2501

[*Texte*]

February 4, 1980

The new subsections 3(2) and (3) as made by section 1 of the Schedule incorporate fixed standards as insisted upon by the Committee (see SOR/74-233).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We are satisfied action has been taken on it?

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Excuse me, why would we have that printed? Are you really monitoring?

Mr. Eglington: Yes, and since I love stamping, I do it myself. Merely, Senator Godfrey, so that people who do follow proceedings—and there are some in the civil service—will see that they do more of these things. If we do not . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just wondered about the verbal comments; they are just repetitious.

Mr. Eglington: As long as the verbal comment goes in exactly, that is fine. Otherwise people will not know.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Atomic Energy Control Regulations amendments, SOR/78-58, SOR/79-422, the same situation that action has been taken.

Except that you did not stamp that one.

Mr. Eglington: No. It should have been done.

ATOMIC ENERGY CONTROL REGULATIONS—Amendment
Atomic Energy Control Act
P.C. 1979-1482

January 28, 1980

Section 3 of this amendment removes a discrepancy between the two official versions noted in SOR/78-58 which is also before the Committee for the first time today without other comment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All of the rest of the items on the agenda are without comment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What is this one, Special Voting Rules, General Elections Fees Tariff? Do you understand that? It is SOR/*DORS*/ 79-289. March 23, 1979, Canada Elections Act Special Voting Rules, General Elections, Fees Tariff.

• 2155

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is in with the last bunch.

Mr. Robinson (Burnaby): The big bunch that says Canada Corporations Regulations.

Senator Lafond: Is that on recommendation from the Chief Electoral Officer while an election is on? At the time an election is called he may recommend that tariffs be increased if he cannot find the necessary personnel or if he cannot cope with his expenses.

[*Traduction*]

Le 4 février 1980

Les nouveaux paragraphes 3(2) et (3) de l'article 1 de l'Annexe établissent des normes invariables conformément à la demande du Comité (voir DORS/74-233).

Le coprésident (M. Beatty): Sommes-nous satisfaits des mesures qui ont été prises à cet égard?

Une voix: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi, en fait, voulons-nous que cela soit imprimé? Est-ce que vous surveillez ce qui est imprimé ou pas?

M. Eglington: Oui, et puisque j'adore tamponner, je le fais moi-même. Et ceci, Monsieur Godfrey, afin de permettre à ceux qui suivent les travaux de Comité—et il y en a parmi les fonctionnaires—de voir qu'ils en font davantage. Si nous ne le . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'est-ce qu'on fait des commentaires qui sont faits de vive voix, ils ne sont qu'une répétition.

M. Eglington: Il faut que les commentaires faits de vive voix soient imprimés tels quels; sans cela les gens ne sauront pas de quoi il s'agit.

Le coprésident (M. Beatty): Le règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, modification proposée DORS/78-58, DORS/79-422, là encore les mesures ont déjà été prises.

Sauf que vous avez oublié d'apposer votre tampon.

M. Eglington: Pas possible, j'aurais dû le faire.

RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE—Modification
Loi sur le contrôle de l'énergie atomique
C.P. 1979-1482

Le 28 janvier 1980

L'article 3 de la présente modification élimine une différence entre les deux versions officielles notée dans le DORS/78-58 que le Comité étudie également aujourd'hui pour la première fois, sans autre commentaire.

Le coprésident (M. Beatty): Tous les autres points à l'ordre du jour passent sans commentaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le règlement sur le tarif des honoraires d'élections générales applicable en vertu des règles électorales spéciales. Qu'est-ce que cela veut dire? Comprenez-vous? Il s'agit du DORS/79-289. En date du 23 mars 1979, la Loi électorale du Canada. Tarif des honoraires d'élections générales applicable en vertu des règles électorales spéciales.

Le coprésident (M. Beatty): Cela se trouve dans la dernière série.

M. Robinson (Burnaby): La toute dernière série intitulée règlements sur les corporations canadiennes.

Le sénateur Lafond: S'agit-il de la recommandation qui permet au directeur général des élections d'augmenter les tarifs au moment des élections s'il juge qu'il n'a pas le personnel nécessaire, ou s'il n'arrive pas à rentrer dans ses coûts.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Does "necessary" means necessary in the opinion of the Chief Electoral Officer?

Senator Lafond: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is that in the act?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes it is.

Senator Lafond: It is in the Canada Elections Act.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is in the Canada Elections Act.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Necessary and reasonable, both discretionary. That was just an observation.

Senator Lafond: In some circumstances, particularly abroad, I would think this applies more particularly to London, where rates in Canadian dollars do change quite a bit as far as rental of offices, services and all that sort of thing is concerned. He can through an SOR and get the government to agree to his going above the tariffs stated in the Canada Elections Act.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are there any new items of business that anyone would like to put before the committee? If not, we did very well.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is only one thing I want to ask about this. Is it the first or the second or the third or the fourth draft? I do not know how many drafts I am on now; I am getting confused.

Mr. Eglington: You should have number three.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would somebody like to acquaint me? We are on the third draft, is that it?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I believe we are more or less at three and a half. You have the official third draft; I gather Senator Godfrey is working on the fourth.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have had some suggestions on the third. The third is practically the same as the second.

Mr. Eglington: The third is a cleaned-up version of the second. The third is in the computer but you cannot do anything with that when it goes in the computer. What has been fed into the computer is that third report plus some criticisms of style and drafting that Mr. Beatty had.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am not really in any great hurry or feel that there is any great urgency to get the report out. Maybe we will still be sitting until the end of July and maybe we will get it out but then, again, we may not. It just seems to me that we want a good report, one that is properly drafted and so on. I just wonder, is there any time-frame within which we are going to take a look at this to go over it?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We had hoped to get it out this month before the session ended but I do not

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que le mot nécessaire veut dire nécessaire selon le directeur général des élections?

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que cela se trouve dans la loi?

Le coprésident (M. Beatty): Oui, cela s'y trouve.

Le sénateur Lafond: Cela se trouve dans la loi électorale du Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Cela se trouve bien dans la loi électorale du Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nécessaire et raisonnable deux mots tout à fait discrétionnaires. Ce n'est qu'une remarque que je fais en passant.

Le sénateur Lafond: Dans certaines circonstances, surtout à l'étranger dans les villes comme Londres, par exemple, où le taux de change pour le dollar canadien n'est pas aussi favorable et les coûts de location de bureaux de services etc. peuvent être beaucoup plus élevés qu'ici, ce règlement lui permettra, avec le consentement du gouvernement de dépenser plus que le tarif prévu par la loi électorale du Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Est-ce que les membres auraient d'autres questions à soulever devant le Comité? Sinon nous avons fait beaucoup de progrès.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai qu'une dernière question à poser à ce sujet. S'agit-il d'un premier, deuxième, troisième ou quatrième projet d'amendement? Je ne sais pas combien on en a déjà eu de ces projets; cela porte à confusion.

M. Eglington: Vous devriez avoir en main le troisième.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): S'agit-il vraiment du troisième, celui que j'ai en main?

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que c'est plutôt le troisième et demi. Vous avez le troisième jet, celui qui est officiel; le sénateur Godfrey est en train d'en rédiger un quatrième.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On a proposé de modifier le troisième quelque peu. Le troisième est identique au second.

M. Eglington: En fait le troisième n'est qu'une version polie du second. Le troisième est dans l'ordinateur, mais on ne peut pas y toucher une fois rendu dans l'ordinateur. Cette troisième version qui a été envoyée comportait certaines corrections de style et de rédaction apportées par M. Beatty.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne crois pas qu'il y ait de quoi se presser autant pour faire publier ce rapport. Il se peut qu'on soit encore là à la fin juillet et si l'on arrive à le publier, très bien, sinon il n'y a pas de drame. Si nous voulons publier un rapport convenable et bien rédigé, je me demande s'il est sage de se précipiter ainsi. Combien de temps nous faudra-t-il pour revoir le rapport?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous voulions le publier avant la fin du mois, avant l'ajournement, mais je ne crois pas

[*Texte*]

think it is practicable, in fact, it is not possible. There are rumours that we are going to adjourn on July 18.

Mr. Kempling: I started that rumour.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Baker was quoted, were you not, Walter? Maybe we can go of the record here, can we?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we could declare the meeting over.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

que cela soit possible. Selon de vagues rumeurs, nous ajournerions le 18 juillet.

M. Kempling: C'est moi qui ai lancé cette rumeur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On a cité M. Baker, n'est-ce-pas Walter? Pourrions-nous passer à huis clos?

Le coprésident (M. Beatty): Il vaudrait peut-être mieux lever la séance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, July 10, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 5

Le jeudi 10 juillet 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27606—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Bloomfield
Chénier
Dubois
Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn
Joyal
Kempling
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate Tuesday, June 3rd, 1980 and from the Votes and Proceedings of the House of Commons Monday, June 2nd, 1980:

"Your Committee also reports that in relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act,* 1970-71-72, c. 38, it was empowered during the Fourth Session of the Thirtieth Parliament and during the First Session of the Thirty-First Parliament "to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles and practices to be observed,

(*a*) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws;

(*b*) in the enactment of statutory instruments;

(*c*) in the use of executive regulation—including delegated powers and subordinate laws;

and the manner in which Parliamentary control should be effected in respect of the same;

2. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments."

Your Committee was unable to complete its study and therefore recommends that the same Order of Reference together with the evidence adduced thereon during the last two Parliaments be again referred to it.

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate Wednesday, June 4th, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the First Report of the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments.

The Honourable Senator Godfrey moved, seconded by the Honourable Senator Barrow, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Tiré des procès-verbaux du Sénat pour le mardi 3 juin 1980, et des procès-verbaux de la Chambre des communes pour le lundi 2 juin 1980:

«Votre comité fait également rapport que, conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, il a été autorisé au cours de la quatrième session de la trentième législature et de la première session de la trente et unième législature «d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes et usages à observer dans

a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements;

b) l'adoption des textes réglementaires;

c) l'utilisation de la réglementation administrative, notamment des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;

et la façon dont le Parlement devrait contrôler ces fonctions;

2. des rôles, fonctions et pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»

Votre comité a été en mesure de compléter son étude et recommande par conséquent que lui soit soumis le même Ordre de renvoi, ainsi que les témoignages y afférents produits au cours des deux dernières législatures.

Tiré des procès-verbaux du Sénat pour le mercredi 4 juin 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du premier rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires.

L'honorable sénateur Godfrey propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow, que le rapport soit adopté maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

Extrat from the Votes and Proceedings of the House of Commons, Wednesday, June 4, 1980:

"On motion of Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), seconded by Mr. Taylor, the First Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, presented to the House on Monday, June 2, 1980, was concurred in."

Tiré des procès-verbaux de la Chambre des communes, pour le 4 juin 1980:

«Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), appuyé par M. Taylor, le premier rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, présenté à la Chambre le lundi 2 juin 1980, est agréé.»

Pour le Greffier de la Chambre des communes
Le Greffier adjoint

MARCEL R. PELLETIER

Clerk Assistant
for the Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 10, 1980
(7)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen the hon. Senator John M. Godfrey and Mr. Perrin Beatty, P.C., P.M., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Hnatyshyn, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

The Committee considered:

SOR/78-417—Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1978 (Before the Committee Dec. 7/78, Dec. 21/78, Feb. 1/79 and Nov. 22/79)

SOR/79-638—Canadian Chicken Marketing Agency Proclamation, amendment

SOR/72-275—Income Tax Regulations, amendment

SOR/79-175—Vancouver Crane Tariff By-law, amendment

SOR/79-178—Meat Inspection Regulations, amendment

SOR/79-179, SOR/79-510—National Harbours Board Operating By-law, amendment

SOR/79-180, SOR/79-181—Pest Control Products Regulations, amendment

SOR/79-185—Real Property Inventory Regulations, revocation

SOR/79-186—Posting Abroad of letter-Post Items Regulations, amendment

SOR/79-188—Mail Preparation Regulations, amendment

SOR/79-191—Solicitations by Mail Regulations amendment

SOR/79-192—Prohibited Mail Regulations, amendment

SOR/79-193—Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment

SOR/79-195—Domestic First Class Mail Regulations, amendment

SOR/79-196—Second Class Mail Regulations,

SOR/79-200—Methods of Payment of Postage Regulations, amendment

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 JUILLET 1980
(7)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 40 sous la présidence du sénateur John M. Godfrey et de M. Perrin Beatty, c.p., député (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Hnatyshyn, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1*).

Le Comité étudie les:

DORS/78-417, Règlement sur la pollution, à titre expérimental, des eaux arctiques (1978) (Examiné par le Comité les 7 et 21 déc. 1978, le 1er fév. 1978 et le 22 nov. 1979)

DORS/79-638—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des poulets—Modification

DORS/72-275—Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification

DORS/79-175—Tarif des droits de grue de Vancouver—Modification

DORS/79-178—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification

DORS/79-179, DORS/79-510—Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux—Modification

DORS/79-180, DORS/79-181—Règlement sur les produits antiparasitaires—Modification

DORS/79-185—Règlement sur le répertoire immobilier—Abrogation

DORS/79-186—Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposés à l'étranger—Modification

DORS/79-188—Règlement sur le conditionnement des envois—Modification

DORS/79-191—Règlement sur les sollicitations par la voie de courrier—Modification

DORS/79-192—Règlement sur les objets interdits—Modification

DORS/79-193—Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification

DORS/79-195—Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—Modification

DORS/79-196—Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification

DORS/79-200—Règlement sur les modalités d'affranchissement—Modification

SOR/79-220—Foreign Insurance Companies Vesting in Trust Regulations, amendment

SOR/79-221—National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment

SOR/79-222—Canada Business Corporations Regulations, amendment

SOR/79-223, SOR/79-318,—Canada Corporations Regulations, amendment

SOR/79-224—Cooperatives Tariff of Fees, amendment

SOR/79-231, SOR/79-375, SOR/79-376, SOR/79-495—Water Service Charges By-law, amendment

SOR/79-237—Schedule C to the Food and Drugs Act, amendment

SOR/79-238—Collision Regulations, amendment

SOR/79-239, SOR/79-536—Canadian Wheat Board Regulations, amendment

SOR/79-244, SOR/79-349—Wildlife Area Regulations, amendment

SOR/79-254—Coasting Trade Exemption Regulations 1979-1980

SOR/79-255, SOR/79-480—Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendments

SOR/79-257—Patent Rules amendment

SOR/79-258—Fish-Chilling Assistance Regulations, amendment

The Committee considered the draft report on SOR/73-36 Canadian Passport Regulations:

It was agreed,—That further consideration of the report be deferred until the next meeting of the Committee at which the Vice-Chairman, Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) will report to the Committee of his meeting with the Secretary of State for External Affairs with respect to the contents of the said report.

The Committee considered the draft report on the government regulatory process set out in its first report and approved by both Houses on June 4, 1980, as amended by the Subcommittee on Agenda and Procedure at its meeting on Wednesday, July 9, 1980. Additional amendments were approved by the Committee and incorporated in the text.

On the motion by Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), it was agreed that the report be adopted as amended and that the Joint Chairmen of the Committee present the report to their respective Houses.

On motion by Mr. Robinson (*Burnaby*), it was agreed that the Committee recommend that the services of Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee and Mrs. H. Leroux, Secretary, be retained for a period of twelve months after the expiration of their existing contract, and that the Committee hire a Civil Law Counsel.

Counsel to the Committee answered questions.

DORS/79-220—Règlement sur les placements en fiducie des compagnies d'assurance étrangères—Modification

DORS/79-221—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification

DORS/79-222—Règlement sur les corporations commerciales canadiennes—Modification

DORS/79-223, DORS/79-318—Règlement sur les corporations canadiennes—Modification

DORS/79-224—Tarif des droits de coopératives—Modification

DORS/79-231, DORS/79-375, DORS/79-376, DORS/79-495—Règlement sur les droits de service d'eau—Modification

DORS/79-237—Annexe C de la Loi—Modification

DORS/79-238—Règlement sur les abordages—Modification

DORS/79-239, DORS/79-536—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

DORS/79-244, DORS/79-349—Règlement sur les réserves de la faune—Modification

DORS/79-254—Règlement d'exemption pour le cabotage (1979-1980)

DORS/79-255, DORS/79-480—Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon—Modification

DORS/79-257—Règlement régissant les brevets—Modification

DORS/79-258—Règlement sur l'aide à la réfrigération du poisson—Modification

Le Comité étudie le projet de rapport sur le DORS/73-36, Règlement sur les passeports canadiens;

Il est convenu,—D'interrompre l'étude du rapport jusqu'à la prochaine réunion du Comité, au cours de laquelle le vice-président, M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) communiquera au Comité la teneur de son entretien avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures quant au contenu dudit rapport.

Le Comité étudie le projet de rapport sur le processus de réglementation gouvernementale, figurant dans son premier rapport, approuvé par les deux Chambres le 4 juin 1980, et modifié ensuite par le sous-comité du programme et de la procédure lors de sa réunion du mercredi 9 juillet 1980. Le Comité approuve les nouvelles modifications qui sont incorporées au texte.

Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), il est convenu que le rapport modifié soit adopté et que les coprésidents du Comité le présentent à leur chambre respective.

Sur motion de M. Robinson (*Burnaby*), il est convenu que le Comité recommande de retenir les services de M. G. C. Eglington, conseiller du Comité et de M^me^ H. Leroux, secrétaire, pour une période de douze mois après l'expiration de leur contrat actuel, et que le Comité engage un conseiller en droit civil.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned until Tuesday, July 15 at 8:30 o'clock p.m.

Les coprésidents autorisent la publication intégrale, dans le procès-verbal de la séance de ce jour, de lettres et de commentaires présentés au Comité par son conseiller juridique.

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 15 juillet à 20 h 30.

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, July 10, 1980

• 1542

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Order.

If we could first of all deal with a question of procedure, later today we will be working on drafting the committee's report. In previous instances of late when we have been drafting reports we have treated the meetings as open, folowing the freedom of information hearings we had. But this is the first substantive report we have been drafting since the beginning of this Parliament, and I wonder whether it is the disposition of the committee that during the drafting of the report we should consider the committee meeting open; or was your preference to go in camera?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think it does not really matter. I am not bugs on always being open in drafting, but we have gone through a procedure in the steering committee and I think we should set an example, as we do believe in open government, by discussing this in public.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I have no objections. It is always in the hands of the committee, if a matter came up, that we could suggest that one item—if it really became urgent, we could do that. I have no problem with sitting open.

Senator Lafond: If it is an open meeting, does that imply the publication of minutes? If it does, are we going to produce anything that is worth while publishing, or are we going to spend the money just to . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We can have a useful discussion on this. There are two or three contentious items.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suppose it is arguable that even the discussion leading up to the final report is valuable for people trying to understand the thought processes we are following.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There are several matters I am bringing back up from the steering committee yesterday which are not matters of unanimity, necessarily. I think discussion on the record would be helpful.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, if that is agreed.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Let us try it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, let us try it. We did it in the other, and freedom of information seemed to work.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. If it is agreed, perhaps we could move to the items on today's agenda, which are instruments without comment. I wonder whether anyone in looking at these had any comments he wanted to make.

Senator Lafond: I have none.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The reply was satisfactory, I suppose.

We might turn then to Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, SOR/78-417.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 10 juillet 1980

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): A l'ordre, s'il vous plaît.

Si vous le permettez, nous commencerons par régler une question de procédure, pour nous attaquer ensuite à la rédaction de notre rapport. Par le passé, nous avions l'habitude, lors de la rédaction de nos rapports, de le faire en réunion publique, et ceci suite à nos audiences relatives à la liberté de l'information; mais vu qu'il s'agit du premier rapport vraiment important que nous allons rédiger depuis le début de la présente législature, je me demande si vous préférez siéger en séance publique ou à huis clos.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne pense pas que cela ait de l'importance. Tout en n'étant pas un partisan acharné de séances publiques pour la rédaction des rapports, j'estime néanmoins que vu les discussions qui se sont déroulées au comité de direction et afin de donner l'exemple, nous devrions siéger en séance publique.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord. Le comité reste toujours libre, en cas de besoin, de décider de tavailler à huis clos.

Le sénateur Lafond: Si la séance est publique, cela signifie-t-il que des comptes rendus seront publiés? Pensez-vous que ce que nous ferons aujourd'hui mérite vraiment d'être publié?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pourrons toujours discuter de plusieurs autres questions controversées.

Le coprésident (M. Beatty): Les discussions qui précèderont le rapport définitif pourraient être utiles à ceux qui voudraient savoir comment nous sommes arrivés à nos conclusions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense qu'il serait bon que nous discutions de plusieurs questions qui ont fait l'objet d'une discussion hier lors de la réunion du comité de direction.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

M. Baker (Nepean-Carleton): Allons-y.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela a donné de bons résultats lors des débats sur la liberté de l'information.

Le coprésident (M. Beatty): Parfait. Si tout le monde est d'accord, passons à notre Ordre du jour, à savoir les textes réglementaires sans commentaire. Y a-t-il des remarques à ce sujet?

Le sénateur Lafond: Moi pas.

Le coprésident (M. Beatty): Je présume que la réponse était satisfaisante.

Nous passons dès lors à l'étude du DORS/78-417, Règlement sur la pollution, à titre expérimental, des eaux arctiques.

[*Texte*]

• 1545

Mr. Eglington: The committee had asked for an assurance that the development of the criteria for experimental oil spills would be hurried along so that they could be inserted in the regulations, and it appears from this letter that the criteria are still in the experimental stage. It is therefore impracticable to incorporate them in the regulations at the moment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are there any question or comments? If it is agreeable, then, that no action be taken on the Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, we will move to the Canadian Chicken Marketing Agency Proclamation, amendment, SOR/79-638.

Mr. Eglington: In this particular case there was no power under the Farm Products Marketing Agencies Act to set a nationality requirement for membership of an agency, and at varying times the French version had a citizenship requirement in it but the English version did not. Now the citizenship requirement has been deleted from the French text.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If you would turn to Income Tax Regulations, amendment, SOR/72-275.

Mr. Eglington: That, again, Mr. Chairman, is the correction of a defect in the French text.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. If that is agreeable, perhaps we could turn to the question of a report to the House on the Passport Regulations. I wonder whether I could ask counsel to introduce that topic.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I am not sure whether everybody has a copy of this report. Senator Lafond, do you have a copy?

Senator Lafond: Yes, I do, thank you.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I have not seen it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is the first item after that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay, thank you.

Mr. Eglington: This is a matter that has been hanging fire since November, 1974, despite undertakings given to revoke the regulations and make them properly as an instrument under the royal prerogative and to remove certain discretions that were contained in the existing regulations. The undertaking that was given was never carried out. Many letters have been sent to the department chasing the matter up and the Joint Chairmen at the beginning of this session after the committee was reconstituted sent a letter to the Secretary of State for External Affairs but there has been no answer received.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The letter was sent, incidentally, one month ago today.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I note that paragraph 3 reads this way:

> Your committee deplores the inordinate delay of the Department of External Affairs in honouring its undertaking.

That is fairly strong language. I am not arguing with the strength of the language but I am wondering, even with the strong language, whether we might consider that it goes far

[*Traduction*]

M. Eglington: Le Comité avait demandé que la préparation des critères régissant les déversements expérimentaux de pétrole soient accélérée de façon à pouvoir les inclure dans les règlements, or il semblerait d'après cette lettre que ces critères sont toujours à l'étape expérimentale. Il n'est donc pas question de les inclure dans les règlements à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. Beatty): Vous avez des questions? Puisque aucune suite ne sera donnée pour l'instant au règlement sur la pollution expérimentale des eaux arctiques, nous passons à l'étude du DORS/79-368, proclamation visant l'office canadien de commercialisation des poulets, modification.

M. Eglington: Aux termes de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, la nationalité ne peut pas constituer une condition à l'adhésion à l'Office. Or différentes versions françaises prévoyaient pareille condition, ce qui n'était pas le cas des versions anglaises. La condition relative à la nationalité a maintenant été supprimée du texte français.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au DORS/72-275, règlement de l'impôt sur le revenu, modification.

M. Eglington: Il s'agit encore une fois de corriger une erreur dans le texte français.

Le coprésident (M. Beatty): Parfait. Passons maintenant au rapport que nous allons soumettre à la Chambre concernant la règlementation des passeports. Je demanderais à notre conseiller juridique de nous présenter la question.

M. Eglington: Est-ce que tout le monde a un exemplaire du rapport? Vous en avez un monsieur le sénateur Lafond?

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Moi pas.

Le coprésident (M. Beatty): C'est le point suivant à l'ordre du jour.

M. Baker (Nepean-Carleton): Merci.

M. Eglington: C'est une question qui est en suspend depuis novembre 1974, malgré toute une série de promesses de révoquer ces règlements et de les transformer en textes règlementaires relevant de la prérogative royale ainsi que de supprimer son pouvoir discrétionnaire prévu dans la réglementation existante. Or ces promesses n'ont jamais été honorées. De nombreuses lettres ont été adressées à ce sujet au ministère; le coprésident, au début de la présente législature a adressé une lettre au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et n'a toujours pas reçu de réponse.

Le coprésident (M. Beatty): Cela fait tout juste un mois aujourd'hui que la lettre a été expédiée.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le paragraphe 3 de cette lettre est libellé comme suit:

> Le Comité déplore la lenteur extraordinaire dont le ministère des Affaires extérieures a fait preuve pour honorer cet engagement.

C'est exprimé en termes forts. Je ne me formalise pas et, je me demande même s'il n'y aurait pas moyen de faire davantage encore. A-t-on envisagé la possibilité d'inviter le ministre des

[*Text*]
enough. Has there been any consideration given at any time to a further paragraph requesting the minister of External Affairs to appear before the committee to explain the delay?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So that we ask him, then, to appear before the committee?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Not to appear, but we ask him for a response.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): We ask him for his response. All we are asking for is a response.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, I realize that, but we can ask him to appear without going to Parliament to ask. It follows that we should ask him . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suspect we should ask him to act, not to appear, in this report.

Mr. Eglington: The department has been aware of this for years.

Mr. Hnatyshyn: It has also been one month since you sent this letter. It seems to me—my memory may be playing tricks on me but I think the minister has probably been out of the country for at least that long. Is there any sort of informal inquiry that could be made on our behalf, with his office, just to find out whether that letter is part of his signing book. It would save us a lot of fooling around if he is going to give an affirmative answer. I understand the concern of the committee that we get this thing resolved.

• 1550

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is one weakness we have too is that there is a three-year gap in there.

Mr. Eglington: No, no, there was a three-year gap while we were kept waiting and asking . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes . . .

Mr. Eglington: . . . and waiting and asking.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . we kept asking the minister, oh yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Can we . . . well, I am not going to, naturally, want him to, you know, that would be inappropriate for the reasons given by the Co-Chairman, Senator Godfrey, but I think we should do more than to just merely deplore, I think we should perhaps put in the report a request or . . .

Mr. Hnatyshyn: A recommendation.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . recommendation or whatever the appropriate phraseology is.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): A recommendation for immediate action to implement.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . for immediate action and then when the matter is concurred in, if there was a motion to concur, then the report takes on different significance. That is what I really meant to . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Because the concurrence in the report would then mean they are going to take

[*Translation*]
Affaires extérieures à comparaître devant le Comité pour expliquer ce retard?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que nous l'invitions à comparaître devant le Comité?

Le coprésident (M. Beatty): Non pas à comparaître, mais à nous donner une réponse.

M. Baker (Nepean-Carleton): Tout ce que nous lui demandons c'est de nous répondre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pouvons l'inviter à comparaître sans être obligé de passer par le Parlement.

Le coprésident (M. Beatty): Il faut lui demander d'agir et non pas de comparaître.

M. Eglington: Le ministère est au courant de cette affiare depuis des années.

M. Hnatyshyn: Ca fait déjà un mois que la lettre a été expédiée. Si je ne m'abuse, le ministre a justement été à l'étranger pendant ce mois. Pourrions-nous vérifier auprès du bureau du ministre pour voir si une réponse a déjà été préparée n'attendant que sa signature? Si le ministre compte répondre par l'affirmative, nous devrions le savoir. Ce problème devrait être efin résolu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne faut pas oublier qu'on pourrait nous accuser d'avoir attendu nous aussi trois ans.

M. Eglington: Pas du tout, ces trois ans sont dûs au fait que nous étions obligés d'attendre la réponse à nos questions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui . . .

M. Eglington: . . . nous attendions toujours la réponse à nos questions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui je sais bien.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord avec le sénateur Godfrey pour dire que même si nous ne devons pas convoquer le ministre à comparaître, nous devrions peut-être aller plus loin que simplement déplorer la lenteur et demander ou . . .

M. Hnatyshyn: Recommander.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord pour une recommandation.

Le coprésident (M. Beatty): Nous recommanderions donc qu'une suite immédiate soit donnée à notre demande.

M. Baker (Nepean-Carleton): Si le rapport est approuvé par tous, il deviendrait d'autant plus important.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela signifierait que le ministre doit donner une suite positive.

[*Texte*]

some action; that positive action would be taken by the minister.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I recall the postal regulations that became quite important from the point of view of the work of the committee. I think this is the kind of thing—perhaps not as startling, but certainly the kind of thing that would make something beyond the words of paragraph 3 appropriate.

Mr. Eglington: Well, what would you suggest?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Well, I think I would say that paragraph 3 should stay as it stands by itself and there should be added another paragraph to be known as paragraph 4 and in these words: "That your committee request the Minister of External Affairs to forthwith comply . . .

Mr. Eglington: Secretary of State for External Affairs.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . pardon me, . . . Secretary of State for External Affairs, to forthwith comply with the request of the committee "and if you want to particularize that i.e., go ahead and do it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have we sent anything since the letter of June 10 to him?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Nor has he sent anything to us now.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I just wondered whether this is an administrative slip-up or . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I remember full well the discussion that we had that day and it was that they would be given a reasonable length of time. Indeed in the letter we indicate our concern about this and we stress the need for immediate action. Well, if he cannot even acknowledge the letter, there is something basically wrong. Surely even someone in his office could acknowledge receipt of the letter unless there is something . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And this is not just a letter now from counsel—I do not mean it to demean letters from counsel by any means—but this is a letter of June 10, 1980, signed on behalf of the committee by the Joint Chairmen.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I would agree with putting in that other paragraph.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Walter, I wonder whether we could change it. You said, "comply forthwith with the wishes of the committee" or "the request of the committee" but, surely, the point here is that they have undertaken to do that and why not, ". . . to comply forthwith with your undertaking"?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I do not think I will ever claim fatherhood or motherhood of the draftmanship, but I think you get my point.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Can we have the report moved then?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): so move, with that amendment of course.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je me souviens que les règlements postaux avaient également occupé une place très importante dans nos travaux. Je pense que pareille mesure aurait pour effet de renforcer l'énoncé du paragraphe 3 de notre lettre.

M. Eglington: Qu'est-ce que vous proposez?

M. Baker (Nepean-Carleton): Je propose de laisser le paragraphe 3 de la lettre dans l'état et d'ajouter un paragraphe 4 disant ce qui suit: «Le comité invite le ministre des Affaires extérieures à donner une suite immédiate . . .

M. Eglington: Le secrétaire d'État aux affaires extérieures.

M. Baker (Nepean-Carleton): . . . excusez-moi, donc je disais . . . le secrétaire d'État aux affaires extérieures à donner une suite immédiate à la requête du comité. On peut préciser de quelle requête il s'agit si vous l'estimez nécessaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avons-nous envoyé un document quelconque au ministre depuis notre lettre du 10 juin?

Le coprésident (M. Beatty): Non, rien; et lui ne nous a pas écrit non plus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me demandais s'il pourrait s'agir d'un oubli.

Le coprésident (M. Beatty): Je me souviens qu'on avait convenu de leur laisser des délais suffisants. Nous avons souligné dans notre lettre l'importance que nous attachons à la question en demandant qu'une suite immédiate lui soit donnée. Or le ministre n'en a même pas accusé réception. Quelqu'un dans son bureau aurait pu le faire à sa place.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cette lettre n'a pas été adressée par le conseiller juridique mais bien au nom du comité et signée par les coprésidents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord donc pour l'inserction d'un nouveau paragraphe.

Le coprésident (M. Beatty): Walter, vous avez proposé d'insérer: «donner suite immédiatement à la requête du comité»; puisque le ministère s'était déjà engagé à le faire, il vaudrait mieux dire: «Donner immédiatement suite à votre engagement».

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce n'est pas moi qui me vanterai jamais d'avoir le génie épistolaire mais vous voyez bien où je veux en venir.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un veut-il bien proposer le rapport?

M. Baker (Nepean-Carleton): J'en fais la proposition avec l'amendement en question.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire?

[*Text*]

Senator Lafond: Well, I am a bit reluctant to accept, it because, even though there have been delays in the department, I have thought the same thing Mr. Hnatyshyn had thought; that the minister himself has been away most of the last month since this letter was addressed to him. There may have been a staff breakdown but it seems to me that if there is one member of the cabinet who should be well disposed towards the working of this committee, which he created—maybe some communication should be made to him personally, before we lower the boom before the Houses.

• 1555

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that is fair and the point is well taken. I would rather we had the informal communication with the minister ahead of the report, and then we may decide we do not need to put paragraph 4 in.

Senator Lafond: It seems to me he would be a natural ally of this committee in cabinet and in the government in years to come, now that he is in government . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I cannot fault himpersonally.

Senator Lafond: . . . and we should not bat him about before we give him an opportunity.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The only point that stands out in my mind is if we wanted to discuss the matter with him informally, then we should not have sent him the letter. At our meeting in early June, we said okay? let us give one last shot. Senator Godfrey had quoted Otto Lang . . .

Mr. Eglington: There had been informal approaches before this.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There had been informal approaches; the thing dragged on for years. Senator Godfrey quoted Otto Lang and said, in future, before committee reports are made, I want to know about it. We said okay, as procedure in the future, we will write to a minister and we will give him warning that something is happening. Now we are departing from that doctrine. We are saying we will write him, give him warning, and if he does not answer the letters, then we will call him up on the phone and say we notice you have not answered our letter warning you that we are going to report to the House.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Did we warn actually in the letter that we are going to report to the House?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was not explicitly in the letter.

At the very least, even if the minister is overseas—I had the smallest staff of any minister in our government, but somebody had the responsibility of acknowledging letters, if I was not in the office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): When are we going to be meeting next week?

Mr. Eglington: Tuesday, p.m.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You mean at night?

Mr. Eglington: Yes.

[*Translation*]

Le sénateur Lafond: J'éprouve quelques réserves car malgré le retard apporté par le ministère à nous répondre, il ne faut pas oublier, comme l'a signalé M. Hnatyshyn, que depuis que nous lui avons adressé cette lettre, le ministre s'est pratiquement toujours trouvé à l'étranger. Un fonctionnaire quelconque aurait sans doute dû accuser réception de la lettre; j'estime néanmoins qu'afin de garder de bonnes relations avec le ministre qui devrait être le mieux disposé du cabinet envers ce comité puisque c'est lui qui l'a crée, nous devrions le contacter à titre personnel avant de lui adresser des lettres officielles.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord, nous pourrions contacter le ministre à titre privé avant de déposer le rapport, et il se peut que le paragraphe devienne dès lors superflu.

Le sénateur Lafond: Maintenant qu'il est ministre, il devrait en principe être notre porte-parole et notre soutien au sein du gouvernement.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce n'est certainement pas lui personnellement qui est en cause.

Le sénateur Lafond: On devrait donc lui donner la possibilité de s'expliquer.

Le coprésident (M. Beatty): Dans ce cas on n'aurait pas dû lui adresser cette lettre du tout. Or à notre réunion du début du mois de juin, il avait été décidé de lui laisser une dernière chance. Le sénateur Godfrey avait cité Otto Lang.

M. Eglington: On l'a déjà contacté à titre officieux.

Le coprésident (M. Beatty): C'est vrai, cette affaire traîne depuis des années. Le sénateur Godfrey avait dit qu'Otto Lang avait demandé qu'à l'avenir il soit avisé avant que le rapport du comité ne soit déposé. Nous nous étions inclinés et avions promis de le prévenir à l'avance. Or ceci semble constituer une volte-face. Après lui avoir écrit et n'ayant pas pu obtenir de réponse, vous proposez qu'on lui téléphone pour lui rappeler qu'il n'a pas répondu à notre lettre l'avisant qu'un rapport va être déposé à la Chambre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avions-nous précisé dans notre lettre qu'un rapport sera déposé à la Chambre?

Le coprésident (M. Beatty): La lettre n'était pas explicite à ce sujet.

Lorsque j'était ministre, eh bien que nos effectifs étaient extrêmement réduits, il y avait toujours quelqu'un qui était chargé d'accuser réception de la correspondance en mon absence.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quand nous réunissons-nous de nouveau?

M. Eglington: Mardi prochain, «p.m.».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous voulez dire le soir?

M. Eglington: Oui.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Can we not postpone this until Tuesday night, get the thing redone in the words you have, have Graham communicate with them on what we are going to be doing: unless we bloody well hear by Tuesday, this is what is going to go through?

Mr. Eglington: I think it is one of you two gentlemen who should communicate, in this instance.

Mr. Hnatyshyn: Call and say to some executive assistant in charge of correspondence, we are moving on this thing. There has been no response. We would like a response. The minister will be notified officially by phone that even though he has been out of the country, we would like an answer. That certainly would be reasonable. I think it would be more appropriate from one of the co-chairmen.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What say I nominate you, because I am not in favour of giving this period of grace.

But it is a complete departure, I think, from what we had in mind before, which is issue these guys a warning and if they do not act on the basis of a warning, then in a reasonable period of time put in a report. I consider a month to be more than reasonable. Presumably, there should be some statutory instruments officer within External Affairs who reads our committee reports as well and is aware of these concerns and communicates, having read our report, to the minister's office that they had better get going on it.

Mr. Eglington: Well, you are deploring the fact that they have not done what they said they were going to do years ago. It is not as if we are asking the minister for . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, Thursday to Tuesday is not going to be any—and that really will give them—you know, there is absolutely no excuse.

Mr. Hnatyshyn: And it is understood that we will not look at this again next Tuesday.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think what we are anxious for is to get something definitive. It is also understood that it is not appropriate to send this sort of matter, that we were looking at it and we will be dealing with it later on. We want some indication or some action on this matter or the report goes forward.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is the danger of holding back which Mr. Beatty is worried about.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right, but if we get a letter from him on Tuesday and we do not consider it acceptable, we just go ahead and report.

Senator Lafond: May I suggest this, then? What bothers me is that here, in this report, we are rapping MacGuigan, who has only been in that chair for a very short time and who has not been in Ottawa for a hell of a long time, on the knuckles, yet in this report we quote extensively from the earlier work of MacGuigan, who created this committee and got the ball rolling on this.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly there is delightful irony in that.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pourrions peut-être attendre jusqu'à mardi soir dans ce cas; Graham pourrait leur téléphoner pour leur dire que mardi est le dernier délai.

M. Eglington: Je pense qu'un de vous deux devrait plutôt le faire.

M. Hnatyshyn: Vous pourriez rejoindre un adjoint exécutif du ministre chargé de sa correspondance pour prévenir et lui rappeler que nous attendons toujours une réponse. Le ministre se trouvait à l'étranger pendant cette période, nous aimerions néanmoins voir à ce qu'il ait accusé de réception. Mais il faudrait que ce soit un des coprésidents qui se charge de ce coup de téléphone.

Le coprésident (M. Beatty): Je vous demanderais de le faire parce que je ne suis pas en faveur de nouveaux délais.

Ceci constitue à mon avis une volte-face totale. Il avait en effet été convenu qu'après avoir prévenu le ministère, un rapport serait déposé si une suite n'était pas donnée à notre requête dans des délais raisonnables. Or, à mon avis, un mois est plus que raisonnable. Un employé du ministère des Affaires extérieures est certainement chargé de dépouiller les lettres et les rapports que nous leur adressons et il y a donc eu largement le temps d'en aviser le ministre.

M. Eglington: Cela fait des années déjà qu'ils ont promis d'agir. Il ne s'agit pas d'une requête tout à fait nouvelle.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si nous attendons jusqu'à mardi, cela ne changera pas grand-chose et au moins de cette façon, ils n'auront absolument aucune excuse.

M. Hnatyshyn: Il est donc entendu que nous reprendrons cette question mardi prochain.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il s'agit d'obtenir une réponse définitive et non pas une nouvelle réponse dilatoire. Sinon le rapport sera déposé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien cela.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est un risque que nous prenons en n'étant pas assez ferme.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si d'ici mardi nous obtenons une réponse du ministre que nous jugerions inacceptable, le rapport sera déposé.

Le sénateur Lafond: Ce qui m'ennuie c'est que le rapport s'en prend à M. MacGuigan alors qu'il n'occupe ce poste que depuis très peu de temps et qu'il a été absent d'Ottawa pendant tout ce temps. Et cependant toujours dans ce même rapport, nous citons à plusieurs reprises les décisions de M. MacGuigan qui a créé notre comité et fut en quelque sorte à l'origine de nos travaux.

Le coprésident (M. Beatty): C'est en effet quelque peu ironique.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except we do not agree with MacGuigan's first report.

• 1600

Senator Lafond: Still, we use them when it suits our purpose. That we rap the department on the knuckles, fine, I have no objection, but we get to the Secretary of State for External Affairs personally in the second last sentence of paragraph 2 in the report: "A letter from the Joint Chairmen to the Secretary of State for External Affairs has gone unanswered". If we said "to the department" or if we deleted that sentence completely I would have no objection then, we are rapping the department on the knuckles.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I assume you are talking about the letter of June 10. Is that it?

Senator Lafond: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Gracious sakes, that was only a couple of weeks ago.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That was a month ago today.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, a month ago, that is not very long ago.

Senator Lafond: A month ago, with more or less two weeks of parliamentary holidays in the meantime.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. There appears to be a consensus that we stand the item until Tuesday and that we communicate with Mr. MacGuigan's office that we want a substantive response by Tuesday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Tell them what we propose to do. You talk to his executive secretary. We are not talking to MacGuigan himself. Talk to the executive secretary and tell him what we are doing and read to him what the report is going to say.

Mr. Eglington: Mr. MacGuigan had a draft copy of that draft report six weeks ago.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think it is only fair to them. For the reasons Senator Lafond has raised, Mr. Chairman, I think it is only fair that you, Senator Godfrey, speak to him privately because we are, as Senator Lafond has said, in those two last lines . . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Give me the report and I will phone him tomorrow.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The item is stood until Tuesday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have you got a copy of the report?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): With some qualifications.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With the qualification that unless we receive a substantive reply on Tuesday the report goes forward.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not agree with that. I think in fairness we should have the opportunity of speaking with the minister first on Tuesday. Then we can

[*Translation*]

Le coprésident (Le sénateur Godfrey): Ce qui n'empêche que nous ne soyons pas d'accord avec le premier rapport de M. MacGuigan.

Le sénateur Lafond: Nous nous en servons quand même quand cela nous arrange. Réprimander le ministère c'est très bien, je n'y vois pas d'inconvénient, mais l'avant-dernière phrase du paragraphe 2 du rapport constitue une accusation personnelle à l'égard du Secrétaire d'État aux affaires extérieures: «Le Secrétaire d'État aux affaires extérieures n'a pas répondu à la lettre des coprésidents». Si nous disions «le Ministère» ou si nous biffions cette phrase, je n'aurais pas d'objection car c'est le ministère que nous réprimanderions.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose que vous faites allusion à la lettre du 10 juin, n'est-ce pas?

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ma parole, c'était il y a quelques semaines seulement.

Le coprésident (M. Beatty): C'était il y a un mois.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Un mois, ce n'est pas très long.

Le sénateur Lafond: Un mois, avec deux semaines environ de congés parlementaires entretemps.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Il semble que le consensus soit de réserver cette question jusqu'à mardi et qu'entretemps, nous signalions au cabinet de M. MacGuigan que nous voulons une réponse d'ici là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Précisez bien ce que nous entendons faire. Il faudra parler à l'adjoint exécutif. Il n'est pas question de parler à M. MacGuigan lui-même. Avisez l'adjoint exécutif de ce que nous entendons faire et lisez-lui le rapport.

M. Eglington: M. MacGuigan a reçu un exemplaire du rapport il y a six semaines.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il faut faire la part des choses. Étant donné les raisons invoquées par le sénateur Lafond, je pense qu'il serait indiqué que le sénateur Godfrey s'entretienne, en privé, avec M. MacGuigan car, comme l'a dit le sénateur Lafond, ces deux dernières lignes . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donnez-moi le rapport et je lui téléphonerai dès demain.

Le coprésident (M. Beatty): La question est réservée jusqu'à mardi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous un exemplaire du rapport?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudra ajouter des réserves.

Le coprésident (M. Beatty): Sous réserve de recevoir une réponse en bonne et due forme avant mardi, le rapport restera tel quel.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela ne va pas. En toute équité, il nous faudrait pouvoir parler au ministre mardi. Ensuite nous verrons s'il est opportun de présenter la proposi-

[*Texte*]

decide if we want to make the kind of suggestion you are making. I would like to have the opportunity of speaking to him myself, and I will.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why not do you speak to him? You or the Vice-Chairman.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will speak to him.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Prior to Tuesday.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will speak to him today.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is he in town today?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): He is. He is in the House. There is a vote this afternoon, he will be there and I will speak to him then. How is that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, leave it with you.

Mr. Robinson (Burnaby): But is the committee not also saying that if we have not got a satisfactory response by Tuesday, we are going to put in a report?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not know if he can properly give a satisfactory response to this committee in that short length of time. I want to have the opportunity of speaking to him first and then I will report back to people, either formally or informally, as to what he says. Then on Tuesday we can deal with the suggestion that has been made.

Mr. Robinson (Burnaby): If his reply is unsatisfactory then we will report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is our intention.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will tell him what has taken place here, there is no question about that. We may be a bit hasty in making that kind of decision in advance.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We can always revise our present intentions because we have not made any formal . . . .

Mr. Robinson (Burnaby): The present intention is that the Vice-Chairman will meet with the Secretary of State for External Affairs to get some explanation for the delay, and if there is a satisfactory explanation, that is fine. If there is not satisfactory explanation we will then report, and in any event we want the order at the earliest possible time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, We will wait to hear from you on Tuesday.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then the item is stood until Tuesday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could we then turn to the substantive draft report under the special terms of reference? Senator Godfrey did you want chair the meeting?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose I should report on the progress to date on this report. Mr. Eglington prepared a draft report, it was a first draft, which I looked at,

[*Traduction*]

tion que vous avez faite. Je voudrais avoir l'occasion de lui parler moi-même et je le ferai.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi ne lui parlez-vous pas vous-même? Vous êtes le vice-président.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je compte bien le faire.

Le coprésident (M. Beatty): Que ce soit avant mardi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je lui parlerai dès aujourd'hui.

Le coprésident (M. Beatty): Est-il ici aujourd'hui?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui. Il est à la Chambre. Il y aura un vote cet après-midi, je serai à la Chambre aussi et je lui parlerai. Cela vous convient-il?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous nous en remettons à vous.

M. Robinson (Burnaby): N'avons-nous pas dit cependant qu'à défaut de recevoir une réponse satisfaisante d'ici à mardi, nous déposerions le rapport?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne sais s'il pourra fournir une réponse satisfaisante aux membres du Comité dans un délai aussi court. Je veux pouvoir lui parler d'abord et je vous ferai rapport de mon entretien, officiellement ou officieusement. Mardi, nous déciderons de ce qu'il faut faire de la proposition qui a été présentée.

M. Robinson (Burnaby): Si la réponse du ministre ne nous satisfait pas, le rapport sera déposé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien notre intention.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je lui rapporterai ce qui a été dit ici, soyez-en sûrs. Ne nous emballons pas en prenant une décision à l'avance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pouvons très bien revenir sur notre décision car elle n'est pas encore officielle . . .

M. Robinson (Burnaby): Le vice-président rencontrera le secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour lui demander une explication du retard et, si elle est satisfaisante, nous nous en tiendrons là. Au contraire, si nous ne sommes pas satisfaits des explications, nous présenterons le rapport mais, de toute façon, nous voulons que l'on prenne une décision dans les plus brefs délais.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous attendrons donc d'entendre ce que vous aurez à nous dire mardi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien.

Le coprésident (M. Beatty): La question est donc réservée jusqu'à mardi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cela.

Le coprésident (M. Beatty): Pouvons-nous désormais passer au projet de rapport dans le cadre de notre mandat spécial? Sénateur Godfrey, voulez-vous présider la réunion?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose qu'il convient que je vous fasse d'abord rapport des progrès réalisés jusqu'à maintenant. M. Eglington a préparé un projet de

[*Text*]

spent quite a bit of time on and then spent a morning with Mr. Eglington and we went over it and there were substantial changes in the drafting and various other things. Draft 2 was then produced and that was essentially the draft that was sent around to all of the committee members under the title of Draft 3 because Draft 3 was just a little of Draft 2.

The steering committee then met and went over the draft and made certain recommendations and changes, many of them on non-controversial matters. Some of them were controversial. We overlooked one important decision that was not brought before the steering committee, and that was a recommendation by Mr. Eglington that we change the criteria.

• 1605

There are two other decisions of this steering committee that I want to bring up again before the full committee, and I have gone ahead and made a redraft in connectin with those two things. We had a discussion before some of you were here in which we decided that we would have the meeting open today. The committee is a believer in open government and freedom of information. We did establish a precedent when we settled the report on freedom of information and we thought it might be helpful to have a discussion and views expressed on the committee.

Possibly I should open up with the consideration of the first item which was not considered by the steering committee, we overlooked it, and that was the criteria; the suggestion by Mr. Eglington, which appears on page 58, that we change the criteria of 6(b).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, Mr. Co-chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There is a gentlemen in the room today who does not have a copy of the report. Is it agreeable that if there is a spare copy he be given one?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, sure. Fine. He can follow. If everyone has had a change to look at that paragraph 59 on page 58, the previous criteria 6(b), which I will read out for those who do not have a copy in front of them, read:

> (b) makes the rights and liberties of the subject dependent upon an administrative discretion

rather than on the judicial process. My reading of that had been really that the rights there meant sort of human rights and liberties, not all rights, and I had never raised any objections. Then when I saw Mr. Eglington's redraft on the criteria it really opened up a whole new field. I asked Mr. Eglington if by rights there he meant economic rights and every other kind of rights, and he said yes. That means we are making a recommendation that every administrative discretion

[*Translation*]

rapport, une première ébauche, que j'ai parcouru en y consacrant passablement de temps et ensuite je me suis entretenu, une matinée entière, avec M. Eglington. Nous avons revu le rapport et nous avons apporté des modifications importantes à la rédaction entre autre. La deuxième ébauche a été préparée et c'est celle-là que vous avez entre les mains même si la page couverture indique ébauche 3, car nous avons fait de légère ratouches à l'ébauche 2.

Le comité directeur s'est réuni pour revoir le projet de rapport et il a fait certaines recommandations et modifications, dont plusieurs touchaient à des questions non controversées. Dans certains cas, il s'agissait de points controversés. Le comité directeur a cependant négligé de prendre une décision importante au sujet de la recommandation de M. Eglington visant à modifier les critères.

Le comité directeur a pris deux autres décisions que je voudrais soumettre au comité plénier. Du reste, j'ai préparé une nouvelle ébauche, à la lumière de ces décisions. Vous n'étiez pas encore tous là mais nous avons décidé, tout à l'heure, de nous réunir en public. En effet, les membres du comité sont tenants d'un gouvernement ouvert et de la liberté de l'information. Nous avons créé un précédent quand nous avons mis la dernière main au rapport sur la liberté de l'information et nous avons pensé qu'une discussion et les opinions des membres du comité seraient utiles.

Ainsi, je voudrais commencer par l'étude du premier point dont le comité directeur n'a pas discuté. En effet, nous n'avons pas parlé des critères, ni de la proposition de M. Eglington, que vous trouverez page 58, qui vise à modifier les critères du paragraphe 6(b).

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a quelqu'un ici aujourd'hui qui n'a pas reçu som exemplaire du rapport. Peut-on lui en donner un, si possible.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Volontiers. Ainsi, il pourra suivre nos délibérations. Pourriez-vous vous reporter au paragraphe 59, page 58, qui contient les critères contenus auparavant au paragraphe 6(b), dont je ferai lecture pour ceux qui n'ont pas leur exemplaire sous les yeux:

> (b) fait relever les droits et libertés du sujet de la discrétion administrative

plutôt que du processus judiciaire. J'avais interprété ces droits et libertés comme étant les droits et libertés de la personne et non pas tous les droits. C'est pourquoi je n'ai pas soulevé d'objection. A la lecture de la nouvelle ébauche de M. Eglington sur les critères, j'ai constaté que le sujet était abordé sous un tout autre angle. J'ai demandé à M. Eglington si droits signifiait droits économiques et tout autre droit et il a dit que oui. Cela signifie que nous recommandons que toute décision

[*Texte*]

be subject to appeal. Of course, the present policy, particularly under Section 28 of the Federal Court Act, is that only quasi-judicial and judicial decisions are subject to appeal. Here we are opening up really a vast area there as to whether there should be an administrative appeal board and so on. For that reason, I am opposed to the change.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Not only that, it is the cost that would be involved, and all the rest, the administrators and everybody else, if everything is appealable. I made the same observation when the suggestion was made that we open up the Unemployment Insurance Act, Sections 95 and 96, and say that everybody who appears before a board of referees then has an appeal to the umpire. You would open up a real administrative mess and a very costly program if you do that. The same thing would apply here.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think counsel feels that the interpretation being put upon this may be different from what is intended.

Mr. Eglington: Perhaps I might explain the background to this.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Incidentally, we had never mentioned this in committee before.

Mr. Eglington: Now, 6(b) has its origin in the 1930s and is clearly out of date. In reviewing instruments on behalf of the committee I have tended to ignore it in just the case that Mr. Robinson mentioned, the Unemployment Insurance Act, because under that act there is a review of the administrative discretions contained in the unemployment insurance regulations. One can go to the referee and, in some instances, to the umpire.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In every instance you can go to the umpire, which I think is totally wrong.

Mr. Eglington: But in any event one can.

My view, in reviewing instruments under the Unemployment Insurance Act, was that because there was that avenue for review on the merits this committee really could not take a very jaundiced view of discretions contained in the unemployment insurance regulations, because anyone who is affected by a discretionary decision could go and have it reviewed. That is the sort of thing I was attempting to get at in redrafting 6(b). We can no longer maintain the fiction that administrative discretions or administrative decisions are going to be sujbect to judicial review, partly for the very reason that Senator Godfrey mentioned: it is excluded under the Federal Court Act.

What 6(b) is directed to is to say that the committee, in reviewing instruments, has as one of its grounds for objection that the rights and liberties of the subject are made to depend on unreviewable administrative discretion. Now as to the nature of the rights and liberties—Senator Godfrey raised this on the telephone this morning—it had never occured to me that anybody would take rights and liberties to have a restricted meaning. I am not exactly sure what human rights mean myself, but rights and liberties in the context of our existing

[*Traduction*]

relevant de la discrétion administrative puisse faire l'objet d'un appel. Bien entendu, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, seules les décisions rendues par des instances judiciaires ou quasi judiciaires peuvent faire l'objet d'un appel. Si nous laissons les choses telles quelles dans cette ébauche, nous ouvrons la voie à la possibilité d'une commission d'appels administrative, et ainsi de suite. Voilà pourquoi, je ne peux pas laisser cela passer.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faut également songer à ce que cela coûtera, aux administrateurs et à l'appareil qu'il faudra mettre en place, si tout est révocable. J'ai soulevé la même question quand on a proposé de modifier les articles 95 et 96 de la Loi sur l'assurance-chômage pour que quiconque comparaissant devant un conseil d'arbitres puisse avoir la possibilité d'interjeter appel auprès d'unconciliateur. Si rien n'était changé, ce serait un fouilli administratif et cela coûterait très cher.

Le coprésident (M. Beatty): Notre conseiller estime que l'interprétation que l'on ferait de ces critères pourrait être contraire à l'intention.

M. Eglington: Peut-être puis-je offrir quelques mots d'explication.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Soit dit en pensant, la question n'a jamais été soulevée en comité auparavant.

M. Eglington: Les racines du paragraphe 6(b) remontent à 1930 et elles sont donc surannées. En revoyant les règlements pour la gouverne des membres du comité, je n'en ai donc pas fait cas car la Loi sur l'assurance-chômage, comme l'a précisé M. Robinson, prévoit un recours pour les décisions administratives qui découlent des règlements. On peut faire appel à un arbitre et dans certains cas à un conciliateur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans tous les cas, c'est à un conciliateur qu'on doit s'adresser et je désapprouve.

M. Eglington: De toute façon, le recours existe.

En revoyant les règlements faits conformément à la Loi sur l'assurance-chômage, j'ai pu constater que parce qu'il existait un recours, le Comité ne pouvait pas être trop pessimiste à l'égard de la discrétion contenue dans les règlements sur l'assurance-chômage. Toute personne qui serait touchée par une décision administrative dispose en effet d'un recours. C'est donc à la lumière de cette situation que j'ai essayé de rédiger de nouveau le paragraphe 6(b). Nous ne pouvons pas continuer de prétendre que la discrétion administrative ou les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours, à cause de ce que vient d'expliquer le sénateur Godfrey. En effet, la Loi sur la Cour fédérale les exclut.

Au paragraphe 6(b), nous voulons bien établir que les membres du comité, après examen des règlements, ne pouvaient faire autrement que de refuser que les droits et libertés d'un sujet dépendent d'une discrétion administrative irrévocable. D'autre part, je n'avais jamais imaginé que les droits et libertés pourraient être compris dans un sens restreint. Quant à moi, je ne sais pas ce que l'on entend par droits de la personne mais, les droits et libertés tels que définis au paragraphe 6(b)

[*Text*]

6(b) or the suggested redraft of 6(b) will extend to cancellation of licences as well as to interferences with actual liberty.

• 1610

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Granting licences.

Mr. Eglington: No, because there is no right to a licence. That is different.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If they have no right to a licence then there is no right to . . .

Mr. Eglington: Yes, but a vested right has been given with the licence. The committee would be on very dicky ground if it started to object under 6(b) to the provisions that pertain to the actual granting of a licence.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I have some concerns which were pointed out to me by the Senator this morning with respect to the broadening of it. One of the reasons for my concerns is with respect to the question of "decision not subject to review on its merits by a judicial or other independent tribunal." The reason I sympathize with what Senator Godfrey had indicated is that my understanding of rights and liberties was that we were dealing more with areas such as revocation of parole and the actual liberty of the subject in that sense, and the individual personal liberties of the subject as opposed to economic rights in some cases which, I think, would probably be far too broad and which if we were to open up the scrutiny of this Committee to a very broadly defined question of economic rights in terms of licences and so on—those are not really rights. I do not know how many economic rights have even been defined in Canada. I think there are very, very few, if any at all. We have a bill of rights which is the kind of rights that, I think, traditionally we speak of when we talk about rights. We have acceded to the United Nations covenant on an economic and social right and presumably those are the kinds of things our Counsel is talking about. But what we are trying to determine here is what are our criteria for scrutiny of statutory instruments. I think we have to be very, very firm that when we are talking about rights and liberties as a subject, as at least I understand them generally to mean, that we will have a very broad scope of review. We should not just be looking at administrative versus judicial because, as we know, the Supreme Court of Canada has recently embarked upon a whole new area in terms of a duty of fairness. They got rid of this, in many ways artifical, distinction between the judicial and the administrative discretions. So although I share the concern that is expressed by Senator Godfrey, by our Chairperson with respect to the broadening of this, on the other hand I think we should word the criteria in a way which makes quite clear our desire to have a careful review of traditional decisions affecting rights and liberties.

I conclude by saying that I am not that unhappy with the actual wording if what we are talking about is the traditional meaning of rights and liberties. I am not that unhappy with the wording that is proposed by our Counsel because he does talk about a decision not subject to review on its merits. Well, of course, a duty of fairness is procedural and not substantive and, therefore, if we are talking about a decision which is only

[*Translation*]

remanié, couvrent tout autant la révocation d'un permis que l'atteinte à la liberté.

Le coprésident (sénateur Godfrey): L'octroi d'un permis.

M. Eglington: Non, car il existe un droit à l'obtention d'un permis. C'est différent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si quelqu'un n'a pas le droit d'obtenir un permis, il n'a donc pas de droit . . .

M. Eglington: Bien sûr, mais il existe un droit acquis inhérent au permis. Les membres du comité n'auraient pas un argument très solide s'ils décidaient, en vertu du paragraphe 6(b), de s'opposer aux dispositions régissant l'octroi d'un permis.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, ce matin, le sénateur m'a fait part de certaines préoccupations au sujet de l'expansion de ces critères. En effet, il s'agit de la question de «la décision ne pouvant pas faire l'objet d'un appel auprès d'une instance judiciaire ou de toute autre instance». Voici pourquoi, à mon tour comme le sénateur Godfrey, je me préoccupe. J'ai cru comprendre que les droits et libertés couvraient la révocation d'une mise en liberté conditionnelle, de l'atteinte à la liberté du sujet dans ce sens-là, des libertés personnelles individuelles d'un sujet par opposition aux droits économiques sur lesquels j'hésiterais à donner un droit de regard aux membres du comité car ces droits qui couvrent l'octroi de permis, et ainsi de suite, sont trop vastes et ne sont pas de véritables droits. Je ne sais pas combien de droits économiques ont été définis au Canada. Je pense qu'il en est peu s'il en est. Les droits contenus dans la déclaration des droits sont, je pense, les droits dont nous parlons d'habitude. Nous avons souscris au pacte des États-Unis portant sur le droit social et économique et je pense que c'est à cela que notre conseiller fait allusion. Nous essayons de définir ici quels sont les critères que nous appliquerons dans l'étude des règlements. Je pense qu'il nous faut être très minutieux dans notre définition des droits et des libertés pour que nous ayons toute la latitude souhaitée. Nous devons nous garder de distinguer entre ce qui est administratif et ce qui est judiciaire. Vous le savez, la Cour Suprême du Canada a tourné récemment une nouvelle page pour ce qui est du devoir d'être équitable. La Cour Suprême a aboli cette distinction, souvent artificielle, que l'on fait entre la discrétion judiciaire et la discrétion administrative. Je comprends les préoccupations du sénateur Godfrey, notre coprésident, pour ce qui est de l'extension de ce paragraphe mais, d'autre part, il faut que les critères soient rédigés très précisément pour qu'on comprenne bien que nous voulons pouvoir revoir les décisions qui depuis toujours touchent aux droits et libertés.

Le libellé actuel me convient. S'il sous-entend les droits et libertés au sens que l'on reconnaît généralement à ces termes. Le libellé proposé par notre conseiller me convient car une décision pour laquelle il n'y aurait pas de recours devient ainsi exclue. Bien entendu, le devoir d'être équitable est une question de procédure et non pas une question de substance et par conséquent, si l'on parle d'une décision pour laquelle il n'y a un

[*Texte*]

reviewable in terms of the procedural fairness, we woudl as a committee still have the power to look at that as part of our criterion, so I think the proposed rewording is sensible as long as we understand that by "rights and liberties of the subject" we are not throwing this completely open.

Mr. Eglington: I should point out that this proposed 6(b), and this is a point Senator Godfrey is having some difficulty with, the proposed 6(b) is in fact now in the existing one. It is not . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess if I had thought more about the existing one I might not have been so much in favour of it, but that has made me think.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What really concerns me, Mr. Co-Chairman, is if we are goint to talk about looking at the criteria, we should probably really be looking at all of it. I do not think we have done that. The only suggestion that has come from our Counsel is a change in 6(b), but, you know, really we have quarreled about the criteria ever since the committee was formed and received it.

• 1615

I do not think we have ever really had a meeting when we sat down and really deliberated about the criteria, about all of the criteria not just one aspect of it. It would seem to me that more properly what we should do is save the whole subject of the criteria for a special report, which we could start thinking about maybe over the summer months, and in the meantime merely make the statement, as counsel has outlined here, that the criteria is subject to scrutiny and will probably be the subject of a further report, and leave 6(b) and all the criteria the way they are at the present time.

Mr. Eglington: So include that the committee's critera should be included in the act.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, and then that would not preclude us from coming back to it, and I really think we should take a look at all of the criteria not just section 6(b).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable?

Senator Lafond: May I ask what is the thinking behind the proposal that it should be included in the act? Does not that tie us in and deprive us of some flexibility? A few years from now, should the criteria be changed, then we would need an act of Parliament.

Mr. Eglington: The thinking behind that, Senator Lafond, is that in that way, by putting in the act, the criteria would be protected. As it is now, we have to get the criteria renewed every session.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And our criteria does not really have the force of law. There is already criteria in the Statutory Instruments Act, core criteria, and we have expanded that to 14.

Mr. Eglington: the Justice Department's criteria is in the statute now as well.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and I mentioned the Foreign Investment departement previously.

[*Traduction*]

recours que du point de vue de la procédure, les critères du Comité lui permettraient quand même de l'examiner. Le libellé remanié ne vaut que dans la mesure où on comprend les restrictions que comporte l'utilisation de l'expression «droits et libertés du sujet».

M. Eglington: Je vous signale que le paragraphe 6(b) proposé, que le sénateur Godfrey conteste, n'a pas été modifié. Ce n'est pas . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que si j'avais bien réfléchi à ce paragraphe, je ne l'aurais pas approuvé avec autant d'enthousiasme. Il m'a poussé à réfléchir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le coprésident, en parlant des critères, nous devrions peut-être tous les revoir. Nous n'en avons pas encore fait d'étude globale. Notre conseiller nous a conseillé de modifier le paragraphe 6(b) mais vous savez très bien que depuis le début, depuis que nous en avons la liste, les membres du comité ont toujours eu des divergences à leur sujet.

Je ne pense pas que nous ayons déjà eu une réunion où nous ayons vraiment discuté des critères, de tous les critères et non pas seulement d'un aspect. Il vaudrait mieux que nous fassions un rapport spécial sur la question des critères, et l'on pourrait peut-être commencer à y penser cet été. En attendant, nous nous contenterions de faire une déclaration selon laquelle ces critères sont sujets à examen et feront probablement l'objet d'un autre rapport. En conséquence, nous laisserions le paragraphe 6*b*) tel quel.

M. Eglington: On pourrait dire également que les critères du comité devraient être inclus dans la loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, cela ne nous empêcherait pas d'y revenir et je pense que nous devrions les étudier en entier et non seulement le paragraphe 6*b*).

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Lafond: Puis-je demander pourquoi on a proposé que ces critères soient inclus dans la loi? Est-ce que cela ne nous lie pas les mains et ne nous prive pas d'une certaine souplesse? Dans quelques années, s'il fallait changer les critères, il sera nécessaire d'adopter une loi.

M. Eglington: On a pensé qu'en incluant ces critères dans la loi on les protégerait. Dans la situation actuelle, il faut que ces critères soient renouvelés à chaque session.

Le coprésident (sénateur Godfrey): De plus, nos critères n'ont pas vraiment force de loi. Il y a déjà des critères de base dans la loi sur les textes réglementaires et nous en avons ajoutés jusqu'à en avoir 14.

M. Eglington: Les critères du ministère de la Justice sont déjà dans la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et j'ai déjà mentionné le département des investissements étrangers.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The point of reasoning is important with respect to the idea of the suggestion made by Mr. Robinson. I must say that I concur with the idea of it being enshrined, and that is a wonderful word, but that puts a great onus on the committee for a detailed study of criteria.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is useful to take a look at that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In the meantime, can we indicate in our report that it is subject to scrutiny and would be included in the act?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, delete "after act" in this one sentence. Just have the one sentence in paragraph 5.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then that sentence would read: "The committee's criteria for scrutiny should also be included in the act."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Senator Lafond, are you prepared to at this stage to . . . ?

Senator Lafond: No, I will just host my idea of having it, so I am happy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that as long as we go at it independently and really do it . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we should, I really do. We have known about it for years, but we have never really sat down and considered the criteria.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The criteria has been produced by Mr. Eglington, Senator Forsey and Mr. Hopkins, between them, and I think the rest of us came along at that time.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think it goes right down to the top of page 60.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is twenty past 4 o'clock, may we move on to the next one, Senator?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. Do we have a draft of the next one?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that 47?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, this is paragraph 51 on page 50. This again brings up the discussion that we had in the steering committee, and that is if in what is really referred to as interpretations and policy statements whether or not they should be subject to the notice-and-comment procedures. The way the report has been drafted by Mr. Eglington, he in effect says no. Yesterday in the steering committee the decision was to go along with Mr. Eglington's recommendation.

However, I began to give that further thought last evening. I guess there is a little bit of misconception between Mr. Eglington and myself over our disagreement. Mr. Eglington thought that I was suggesting that regulations and subordinate legislation be replaced by policy statements and interpretive rulings and so on, which is not what my idea was at all.

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Le raisonnement est important en ce qui concerne la suggestion faite par M. Robinson. Je dois dire que j'appuie la proposition voulant qu'ils soient entérinés par la loi, mais cela posera des difficultés pour le comité lorsqu'il voudra les étudier en détail.

Le coprésident (M. Beatty): Il sera utile que nous les étudions.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Entre-temps, ne pourrions-nous pas dire dans le rapport qu'ils sont sujets à examen et seront inclus dans la loi?

Le coprésident (M. Beatty): Non, il faut supprimer «après la loi» dans cette phrase-là et conserver tout simplement la phrase du paragraphe 5.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La phrase devrait donc se lire comme suit: «Les critères d'examen du comité devraient également être inclus dans la loi».

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sénateur Lafond, êtes-vous maintenant prêt à . . .

Le sénateur Lafond: Non, je m'en tiens à mon idée, je suis content.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tant que nous agirons de façon indépendante et . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois vraiment que nous le devrions. Cela fait des années que nous en avons pris connaissance, mais nous n'avons jamais vraiment étudié ces critères.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ont été rédigés par M. Eglington avec le sénateur Forsey et M. Hopkins, et je pense que les autres les ont accepté à l'époque.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela va jusqu'au haut de la page 60.

Le coprésident (M. Beatty): Il est 16 h 20, pouvons-nous passer au paragraphe suivant sénateur?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Avons-nous un avant-projet du paragraphe suivant?

Le coprésident (M. Beatty): Est-ce au numéro 47?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, c'est le paragraphe 51 à la page 50. Nous en avons discuté en comité directeur il s'agit de voir ce qu'on entend par les politiques et les documents d'interprétation, et si chaque affaire devrait faire l'objet d'une procédure comportant un avis et des commentaires. M. Eglington estime que non, d'après ce qu'il dit dans le rapport. Hier, en comité directeur, on a décidé d'adopter la recommandation de M. Eglington.

Toutefois, j'y ai réfléchi hier soir et je pense que M. Eglington et moi ne nous comprenons pas très bien à ce sujet. M. Eglington pensait que j'avais proposé de remplacer les règlements et les lois subordonnés par des énoncés de politique et des décisions d'interprétation, ce que je n'avais pas du tout l'intention de faire.

[*Texte*]

• 1620

My idea was that instead of developing policies by a series of adjudications on individual cases, it is preferable to have a policy statement issued, as long as there is sufficient input.

I guess my background in this goes back to experiences I had as a lawyer. I can recall acting for The Canadian Mutual Funds Association Inc., representing them before the securities commissioners all across the country. They used to bring out policy statements, which were just as important as regulations, without consulting the industry in many shape or form. I would phone them and say, for God's sake, why did you not consult us? You have made technical mistakes. You can make decisions as far as policy is concerned, but you would save yourself a lot of trouble. And 90 per cent of the time they had to amend the statements they had brought out, which had just about the same effect as regulations, really, from a practical point of view. Since that time the Ontario Securities Commission has followed a policy of a monthly bulletin. Before they issue a policy statement, they publish what they intend to do, ask for comments, they are considered and then revised. In effect they do what we are recommending. I think the CRTC is doing exactly the same thing.

Another illustration of interpretation is the income tax department. The latest one, which we all know about, you recall about a year ago, was the charities—that they indulged in political activity. I can remember going after them in the Senate on that one. I thought it was just ridiculous. I asked them to cite the cases and their authority for the statement. I was given the cases. I read the cases and came to the conclusion that it did not support their position in any shape or form. I remember writing Senator Guay, who was Minister of National Revenue, saying if that was the legal opinion he was getting from legal staff, they were incompetent and should be fired—knowing the lawyer would probably get the letter before Senator Guay did.

But to me, these could all be just as important as the regulations, and therefore I feel they should be subject, in some way, to our general recommendation of notice and comment, rather than Mr. Eglington's suggestion, well, we will wait, later on maybe . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Gentlemen, Senator Godfrey has moved that the redrafted wording be substituted in paragraph 51. Is there any concern about this or is it acceptable to the committee?

Mr. Robinson (Burnaby): I just had the concern Senator Godfrey has expressed. But the steering committee yesterday, with the exception of Senator Godfrey, was of the view that the wording in the present paragraph 51 was adequate to cover that concern.

I would point out that we are not just talking here about notice and comment procedure for this kind of system of interpretive rulings, but Senator, we are going well beyond that. We are saying:

> Your committee favours the extensive development and use in the Government of Canada of interpretive rulings

[*Traduction*]

Au lieu d'élaborer les politiques à partir de décisions portant sur des cas individuels, je préférerais qu'on le fasse dès le début pourvu qu'on ait les renseignements nécessaires.

Ma position à cet égard découle probablement de mon expérience en tant qu'avocat. Je me souviens avoir représenté l'Association canadienne des fonds mutuels devant les commissions des valeurs, d'un bout à l'autre du pays. Ces commissions avaient l'habitude de publier des objectifs Généraux qui avaient autant de valeur qu'une réglementation, sans jamais consulter les intéressés. Je les appelais pour leur demander pourquoi elles ne nous avaient pas consultés. En effet, les commissions faisaient parfois des erreurs de nature technique, et dans 90 p. 100 des cas, elles étaient obligées de modifier leurs énoncés de principes, qui, en pratique, avaient à peu près la même importance qu'une réglementation. Depuis cette époque, la Commission des valeurs de l'Ontario a décidé de publier un bulletin mensuel. Avant d'énoncer une politique, elle publie ses intentions et demande aux intéressés de lui faire parvenir ses observations qui sont étudiées, puis la politique est revue. En fait, elle fait ce que nous recommandons ici. Je pense que le CRTC le fait également.

On peut trouver un autre exemple de cette situation au ministère de l'Impôt. Vous vous souvenez sans doute qu'il y a un an, on parlait des organisations de bienfaisance qui avaient des activités de nature politique. Je me souviens en avoir parlé au sénat. Je pensais que c'était ridicule. J'ai demandé au ministère de me donner des exemples et de me dire ce qui avait motivé pareille déclaration. On m'a fourni des exemples. J'en ai pris connaissance et j'en suis venu à la conclusion qu'ils ne justifiaient absolument pas la position du ministère. Je me souviens avoir écrit au sénateur Guay, qui était ministre du Revenu national, pour lui dire que si c'était là les conseils qu'il recevait de ses avocats, ces derniers étaient incompétents et devraient être renvoyés, sachant que l'avocat verrait probablement cette lettre avant le sénateur Guay.

Selon moi, ces énoncés de principes pourraient être aussi importants que les règlements et c'est pourquoi j'estime qu'ils devraient être soumis à la procédure d'avis et de commentaires que nous recommandons, plutôt que de faire comme M. Eglington l'a proposé . . .

Le coprésident (M. Beatty): Messieurs, le sénateur Godfrey propose que le paragraphe 51 soit remplacé par le nouveau paragraphe. Y voyez-vous des inconvénients ou acceptez-vous la motion?

M. Robinson (Burnaby): Je n'avais qu'une réserve, celle que le sénateur Godfrey vient d'exprimer. Cependant, le comité directeur estimait hier, à l'exception du sénateur Godfrey, que l'actuel paragraphe 51 était adéquat.

Je souligne que nous ne nous en tenons pas à la procédure d'avis et de commentaires pour ce qui est des décisions interprétatives. Nous allons beaucoup plus loin. Nous disons:

> Le comité est favorable à l'emploi, au sein du gouvernement du Canada, de déclarations interprétatives et

[*Text*]

and statements of general policy to be applied by administrators to individual cases.

It is not just a case of us saying that where these are used there should be notice and comment. We are going well beyond that, and I think you recognize that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a fair comment.

Mr. Robinson (Burnaby): I think if we removed that . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a general matter of discussion. I do not think that was really discussed yesterday.

Mr. Robinson (Burnaby): No. And I think if we removed that kind of reference and said that, for example, the second page is completely adequate.

> In view of the fact that the impact of interpretative rulings and statement of policy . . .

and so on is virtually indistinguishable, there should be the same notice and comment, I certainly would have no problem with that. But I am not prepared to recommend, at this point, the extensive development and use in Canada of these interpretive rulings. This may well be one of the areas we examine in the course of this conference in Canberra. Before we embark upon the step of recommending this kind of procedure in Canada, I think we should study the systems as they are implemented elsewhere much more carefully.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am just not so sure I agree with you on that. I particularly refer back to these bulletins you keep getting from the income tax department. I thought that is probably what Mr. Baker was going to mention. These come out, and I know that people in the practice of law—I get them in my law office all the time, and you treat them as though they were law, yet on the other hand if you use them, then they will come back at you and say, no, it is not law, and you cannot act on those. What is the point of having them if you cannot act on them? And if they are presenting them, you should be able to act on them or they should not present them at all. It is an interpretive kind of bulletin and I think you should be able to depend on it.

Mr. Robinson (Burnaby): But do we want more of that?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think if there is more of it, you should be able to depend on them or not have them at all.

Mr. Eglington: Do you want more? That is the question.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You do not want more than you can depend on, that is for sure.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You certainly do not want to be in a position where you cannot or do not have them at all.

• 1625

Mr. Eglington: But do you want more? That is the question.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am never arguing about—You do not want more that you cannot depend on, that is for sure.

[*Translation*]

> d'énoncés de politiques générales, qui seront appliquées par les administrateurs à chaque cas.

Nous ne nous contentons pas de dire qu'il devrait y avoir avis et commentaires. Nous allons beaucoup plus loin, vous devez bien l'admettre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est juste.

M. Robinson (Burnaby): Si nous supprimons . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une question dont on pourrait discuter, je ne pense pas qu'on l'ait fait hier.

M. Robinson (Burnaby): Non. Si nous supprimions cette mention pour dire tout simplement que la deuxième page est suffisante.

> Compte tenu du fait que les déclarations interprétatives et les énoncés de politiques ont une insuffisance . . .

Comme il s'agit virtuellement de la même chose, on devrait avoir la même procédure d'avis et de commentaires, je n'y vois aucun inconvénient. Cependant, je ne suis pas disposé à recommander pour le moment, qu'on généralise l'emploi au Canada de ces interprétations par décision. Ce pourrait être une des questions que nous examinerons à la Conférence de Canberra. Avant de recommander cette procédure au Canada, nous devrions étudier de plus près les méthodes qu'on utilise ailleurs.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous là-dessus. Je songe en particulier à ces bulletins que nous expédie le ministère de l'Impôt. Je pensais que c'était ce que M. Baker allait dire. On me les envoie toujours à mon bureau, et les juristes les considèrent comme ayant force de loi, à tort semble-t-il, puisqu'on leur dit, lorsqu'ils les invoquent, que ce ne sont pas des textes de loi. Pourquoi les publier, si on ne peut pas s'en servir? Si on nous les envoie, nous devrions pouvoir nous en servir, ou alors on ne devrait pas nous les envoyer du tout. Il s'agit de bulletins d'interprétation et, selon moi, on devrait pouvoir s'y fier.

M. Robinson (Burnaby): Mais voulons-nous qu'il y en ait d'autres?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): S'il y en a d'autres, il faudrait qu'on puisse s'y fier, ou alors, il vaudrait mieux ne pas en avoir du tout.

M. Eglington: En voulez-vous plus? Voilà la question?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous n'en voulons pas plus si on ne peut pas s'y fier, c'est certain.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous ne voudriez pas ne pas en avoir du tout.

M. Eglington: En voulez-vous d'autres? Voilà la question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous n'en voulez certainement plus si vous ne pouvez pas vous y fier.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You certainly do not want to be in a position where you cannot deal with them. Can I just ask a question? There is one word that is missing, maybe I missed it in reading it. You are talking about this kind of thing and I have in mind the Treasury Board in its dealings with the public service. They issue such things as guidelines, which have a great effect on employment prospects, on the thinking of boards and commissions and other things, but they call them guidelines. I would want to be sure that within the phrase that Mr. Eglington used, and that is referred to by Senator Godfrey, it would catch that king of thing.

Mr. Eglington: Which phrase are you referring to?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): "That policies and interpretive statements", that . . .

Mr. Eglington: That is Senator Godfrey's drafting. I used that, and it derives from Section 553 of the United States Administrative Procedures Act. I do not think that would cover what you are talking about, because in Section 553 there is a definite separate exclusion from notice of common procedures for procedural rules and policies and internal arrangements. What you are really talking about is an internal arrangement with the Government of Canada.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is the kind of thing I have in mind, they appear in other places.

Mr. Eglington: No, it does not appear anywhere else . . .

Mr. Robinson (Burnaby): . . . policies, guidelines and interpretive statements.

Mr. Eglington: Yes, it is just . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): We are now dealing with something that is outside the realm of Parliament, where things are defined definitely, they are done by administrators and people developing things, bureaucrats developing things in good faith, but not necessarily, in their view, like statutes or with there power of statutes. Nonetheless, in terms of their operation they have the effect of the statute law, they affect employment opportunities, and what have you.

I would think if we are going to go, in this report, we ought to go that second mile, and I would be quite agreeable to that kind of thing. It would put people who are affected by something entitled a guideline, internal, in the same position as would be the taxpayer that you were talking about in terms of the interpretive bulletin. Why should there be a difference? I cannot, frankly, see the differrence.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We agreed, that—on that wording, Mr. Baker . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Let us complete the argument, because I want to argue with Svend Robinson on the desirability of guidelines. I happen to be very much in favour of them, and there have been numerous articles written on this subject. The problem, if you do not have guidelines, is that you can get experts who now how to deal with the income tax department, who can talk to officials . . . there are always policies there that may not be written out. It is this unknown law that people have talked about. There it is, they may be verbal, the policies, and the experts have a great advantage; whereas when they do come out with public policy statements

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous ne voulez certainement pas être dans l'impossibilité de les utiliser. Puis-je poser une question? Il semble manquer un mot, je ne l'ai peut-être pas vu en lisant. Je pense ici au Conseil du Trésor et de ses rapports avec la Fonction publique. Le Conseil publie des directives qui ont une grande incidence notamment sur les perspectives d'emploi ainsi que sur l'opinion des conseils et des commissions, mais qu'on appelle quand même des directives. Je veux m'assurer que ce cas est couvert par la phrase de M. Eglington et mentionnée par le sénateur Godfrey.

M. Eglington: De quelle phrase voulez-vous parler?

M. Baker (Nepean-Carleton): «Que les énoncés de politiques et les déclarations interprétatives» . . .

M. Eglington: C'est le sénateur Godfrey qui l'a rédigée. Je m'en suis servi, mais on l'a tirée de l'article 553 de la loi américaine sur les procédures administratives. Je ne pense pas qu'elle inclurait le cas que vous venez de mentionner, puisque l'article 553 dispense précisément d'avis et de commentaires, les règles de procédure et les politiques et dispositions internes. Le cas que vous avez mentionné concerne un arrangement propre à l'administration fédérale.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est précisément à cela que je pense, on en parle ailleurs.

M. Eglington: Non, on n'en parle pas ailleurs . . .

M. Robinson (Burnaby): . . . les politiques, directives et déclarations interprétatives.

M. Eglington: Oui, c'est seulement . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Il s'agit de situations qui n'ont rien à voir avec le Parlement, et où les politiques sont mises au point par des administrateurs, des fonctionnaires qui ne considèrent pas nécessairement que ces politiques ont force de loi. Néanmoins, elles ont à peu près le même effet, elles touchent les perspectives d'emploi, etc.

Je pense donc qu'il faudrait l'inclure dans le rapport et j'y serais très favorable. Ceux qui sont touchés par lesdites directives ou dispositions internes se trouveraient dans la même situation que le contribuable dont vous parliez tout à l'heure, au sujet des bulletins d'interprétation. Pourquoi devrait-il y avoir une différence? Franchement, je ne la vois pas.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avons convenu que . . . monsieur Baker . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait que nous terminions cette discussion, parce que je veux discuter avec Svend Robinson de l'opportunité d'avoir des directives. Je suis, quant à moi, tout à fait en faveur, et de nombreux articles ont été écrits à ce sujet. Les experts qui savent comment traiter avec le ministère de l'Impôt, qui savent à qui s'adresser, qui connaissent ces politiques ayant en fait valeur de lois tacites ont, grâce à ces directives, un avantage certain. Si le ministère publie des politiques et des bulletins d'interprétation, tout le monde se retrouve sur le même pied. Tout est rendu public et chacun sait à quoi s'en tenir. Il n'est pas nécessaire d'attendre

[*Text*]

and interpretations everybody is on an equal footing, it is made public and they know what it is. You do not have to wait for a series of decisions and read the Canadian tax cases for five years to find out what the policy is.

Furthermore, there is another great advantage in policy decisions where you have a public input, the input is from the public and it is not just from the individuals affected in the adjudication of that particular case. The policy developed by cases depends upon individual case in which the lawyer for the person involved is the one who is dealing, arguing, or whatever it might be, for the individual. In a policy statement, which is subject to notice the comment, the general public has the right of input, rather than just some lawyer acting for some individual litigant.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I can understand that point and I understand that that is what you are concerned about, but I think, and I say it with respect, that your true colours are coming out. At the beginning of this you said that really we were not talking about substituting the one for the other, or extending the parameters of the question of guidelines. Now you are saying, really, that that is a desirable route to go. I would like to suggest . . .

The Joint Chairman (Sector Godfrey): At the top of page 2, I say;

> In view of the fact that the impact of interpretative ruling is often virtually indistinguishable . . .

I say that, and I also that we do not want a substitution.

Mr. Robinson (Burnaby): I recognize that and I am prepared to go the extra mile, as Waler suggests, and recommend that these policies—and I suggest that we include the word "guidelines"as well—policies, guidelines and interpretive statements be attended by the same notice and comment procedure recommended in this report for subordinate legislation. I have no problem with that. But the wording that you have, John, is too positive on the question of whether . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Too positive?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So what are you suggesting be struck?

• 1630

Mr. Robinson (Burnaby): Well, what I am suggesting is that paragraph 51 would then read as it does on the bottom of page 50, except that I think it is a useful idea to add the word: . . . "policies, "guidelines, and interpretative statements" and then we would go on . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that the last line on page 50?

Mr. Robinson (Burnaby): That is the last line on page 51. Then we would go on . . .

An hon. Member: It is page 50, paragraph 51.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are we going from my draft?

[*Translation*]

une série de décisions et de lire toute la jurisprudence canadienne en matière de fiscalité pour découvrir en quoi consiste la politique à cet égard.

De plus, ces énoncés de principes offrent un autre grand avantage en ce que toute la population peut en bénéficier et non seulement les contribuables dont la cause a fait l'objet d'une décision. Les politiques établies à partir de la jurisprudence dépendent de cas particuliers où l'avocat représentant le contribuable veut protéger les intérêts de son client. Lorsqu'il y a un énoncé de politique qui fait l'objet d'avis et de commentaires, la population en entier a le droit de participer, et non seulement un avocat représentant un client bien précis.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je comprends ce que vous voulez dire et je sais que cela vous inquiète, mais j'estime, sauf votre respect, qu'on commence à voir où vous voulez vraiment en venir. Au début, vous avez dit qu'il ne s'agissait pas de remplacer l'un par l'autre, ou d'étendre ces paramètres aux directrives. Maintenant, vous nous dites en fait que ce serait souhaitable. J'estime . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Au haut de la page 2, je dis:

> Comme les décisions interprétatives et les énoncés de politiques ont souvent une incidence virtuellement indissociable . . .

c'est bien ce que je dis et j'ajoute que nous nej voulons pas de substitution.

M. Robinson (Burnaby): Je m'en rends compte et je suis disposé à aller plus loin, comme Walter l'a proposé, et à recommander que ces politiques . . . et je propose qu'on ajoute également le terme «directives» . . . que ces politiques donc, directives et déclarations interprétatives fassent l'objet de la même procédure d'avis et de commentaires recommandée dans le rapport pour les mesures législatives subordonnées. Je n'y vois pas d'inconvénient. Cependant, votre libellé, John, est top positif en ce qui concerne . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Trop positif?

Le coprésident (M. Beatty): Que voulez-vous qu'on supprime?

M. Robinson (Burnaby): Je propose que l'on ajoute au paragraphe 51 après: . . . «politiques, directives et déclarations interprétatives» les mots suivants: . . .

Le coprésident (M. Beatty): Vous parlez de la dernière ligne de la page 50 pour ce qui est de la version anglaise?

M. Robinson (Burnaby): La dernière ligne de la page 51. Ensuite le paragraphe stipulerait . . .

Une voix: Vous parlez de l'article 51 à la page 50.

Le coprésident (sénateur Godfrey): S'agit-il de mon texte?

[*Texte*]

Mr. Robinson (Burnaby): No, no, I am not on your draft. No, I am on the original report.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The last line on page 50, paragraph 51.

Mr. Robinson (Burnaby): That is right. I am sorry, yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Policies?

Mr. Robinson (Burnaby): ". . . policies, guidelines and interpretative statements . . ."

Mr. Eglington: May I make one suggestion? If you want to catch those Treasury Board documents, I think you will have to mention them by name because they always seem to be regarded as standing aside in a separate caste all of their own.

An hon. Member: Then we are going to have to mention them all.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, we cannot mention them all.

Mr. Robinson (Burnaby): If we say: ". . . policies, guidelines and interpretative statements issued" and then we go on to . . . I think we could really, if we are prepared to go the extra mile, then go on to page 2 of Senator Godfrey's draft: "In view of the fact that the impact of these interpretative rulings" —and then we would add "guidelines'—""guidelines and statements of policy is often virtually indistinguishable . . . their making should be attended," and so on. Yes, and that would cover . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Where would you then go? Would you then strike the rest of paragraph 50 and then cut out . . .

Mr. Robinson (Burnaby): And then cut out the rest of paragraph 50 on page 51.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well then, cut out those two paragraphs on the first page of my draft, including the quote from the Supreme Court.

Mr. Robinson (Burnaby): Right, okay.

Mr. Eglington: Well, that is already in somewhere else.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is in somewhere else too. That is right.

Mr. Robinson (Burnaby): Okay. And then we take the first paragraph of Graham's draft and add the first paragraph from page 2 of your draft, and we may want to include from Graham's draft the question of: The Regulatory Council should keep the area of quasi-law under close surveillance.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I think that is desirable.

Mr. Robinson (Burnaby): I think we should keep that in there.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would cut out the word "ad hoc."

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, that is just what I was going to say.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The word "ad hoc" at the bottom of the page.

[*Traduction*]

M. Robinson (Burnaby): Non, pas de votre texte. Je suis le rapport original.

Le coprésident (M. Beatty): La dernière ligne du paragraphe 51 à la page 50 de la version anglaise.

M. Robinson (Burnaby): C'est exact. Je vous prie de m'excuser, oui.

Le coprésident (M. Beatty): Politiques?

M. Robinson (Burnaby): « . . . politiques, directives et déclarations interprétatives . . .»

M. Eglington: Permettez-moi de faire une proposition? Je pense qu'il faut nommer ces documents que vous souhaitez obtenir du Conseil du Trésor parce qu'ils semblent toujours faire partie d'un groupe distinct et indépendant.

Une voix: Donc, il faudra les indiquer tous.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, ce n'est pas possible.

M. Robinson (Burnaby): Si nous disons: «. . . politiques, directives et déclarations interprétatives faites» pour dire ensuite . . . en fait, si nous sommes prêts à faire l'effort, nous pourrions nous fonder sur le texte du sénateur Godfrey et, à la page 2, nous pourrions ajouter le terme «directives» ce qui fait que nous aurions: ««étant donné que l'incidence de ces décisions en matière d'interprétation, de ces directives et de ces énoncés de principes est souvent impossible à dissocier . . . elle devrait faire l'objet» et ainsi de suite. Oui, et cela couvrirait . . .

Le coprésident (M. Beatty): Que feriez-vous alors? Vous supprimeriez le reste du paragraphe 50, ce qui enlèverait . . .

M. Robinson (Burnaby): Ce qui enlèverait le reste du paragraphe 50 à la page 51 de la version anglaise.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors supprimez les deux premiers paragraphes de la première page de mon texte, y compris la citation de la Cour suprême.

M. Robinson (Burnaby): Très bien.

M. Eglington: Cela figure déjà quelque part ailleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela figure ailleurs également. C'est exact.

M. Robinson (Burnaby): Très bien. Nous prenons alors le premier paragraphe du texte de Graham auquel nous ajoutons le premier paragraphe de la page 2 de votre texte et nous pourrions peut-être ajouter ce qui dans le texte de Graham concerne le Conseil de réglementaiton qui devrait surveiller étroitement le domaine du quasi-droit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, je pense que c'est souhaitable.

M. Robinson (Burnaby): Je pense que nous devrions en rester ici.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je supprimerais le terme «ad hoc».

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que j'allais dire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le terme «ad hoc» en bas de la page.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is just what I was going to say. I do not know why we have the word "ad hoc".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is not ad hoc. It is less than ad hoc. Ad hoc is when you do not have . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. Now then, if we are to do this, then, Senator Godfrey . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . the word "ad hoc"?

Mr. Eglington: We should say "in individual cases" then.

An hon. Member: In individual cases, right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, Senator Godfrey has recommended if the foregoing was accepted, then, that the second sentence in the second paragraph on page 57 should be deleted.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, we understand that page 2 of my draft is accepted.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): With "guidelines" in the section, yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, to be substituted for what there is currently on page 51.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. Yes, that is right. The whole comes out on page 51.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, we will keep that last sentence about The Regulatory Council should keep . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . the area of quasi-law under close surveillance.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, now then page 57, second sentence. The Senator proposed that that be deleted.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, that is not the right one. It is not the third sentence. I think I made a mistake there.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is the second sentence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the second sentence should be deleted and that substituted and the third sentence deleted completely, because if it is going to be subject to notice and comment then . . .

Mr. Eglington: But why should the third sentence . . . I thought you said that it was going to be changed to: other instruments which do not have the legislative character of a regulation should stand referred to but should not be subject to notice and comments."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, we say that the impact of interpretative rules and guidelines, and so on, should be subject to notice and all that.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Besides that, well then, we do not . . .

Mr. Eglington: But then others do not . . .

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que j'allais dire. Je ne vois pas pourquoi le terme «ad hoc» figure ici.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est tout à fait injustifié parce que c'est loin d'être le cas. On utilise ce terme quand . . .

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Par conséquent, pour cela, sénateur Godfrey . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Le terme «ad hoc»?

M. Eglington: Nous devrions dire «pour chaque cas pris individuellement».

Une voix: Pour chaque cas pris individuellement, c'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): Si ce qui précède est accepté, le sénateur Godfrey a recommandé que l'on supprime la deuxième phrase du deuxième paragraphe de la page 57.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Par conséquent, la page 2 de mon texte est acceptée.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En incluant le terme «directives».

Le coprésident (M. Beatty): Oui, ce qui remplacerait ce qui figure actuellement à la page 51.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Oui, c'est exact. Tout cela est à la page 51.

Le coprésident (M. Beatty): Non, nous garderons la dernière phrase qui concerne le Conseil de réglementation qui devrait . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . qui devrait surveiller étroitement le domaine du quasi-droit.

Le coprésident (M. Beatty): Le sénateur propose que l'on supprime la deuxième phrase de la page 57.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce n'est pas la bonne, ce n'est pas la troisième phrase. Je pense avoir fait une erreur.

Le coprésident (M. Beatty): C'est la deuxième phrase.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, la deuxième phrase devrait être supprimée pour être remplacée par une autre phrase et la troisième phrase devrait être supprimée complètement, parce que si cela doit faire l'objet d'un préavis et de commentaires . . .

M. Eglington: Pourquoi la troisième phrase devrait-elle être . . . j'avais cru vous entendre proposer le libellé suivant: «les autres textes réglementaires, qui n'ont pas le caractère législatif des règlements, devraient faire l'objet de renvois, mais pas de préavis et de commentaires».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, nous disons que l'incidence des règles et des directives en matière d'interprétation, et ainsi de suite, devrait faire l'objet d'un préavis, etc.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En outre, nous ne . . .

M. Eglington: Dans ce cas, les autres ne . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, wait a minute.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think you want to delete that . . .

Mr. Eglington: But you do not have the legislative character of regulations should stand referred to, because we have plenty of those now.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Excuse me, I am missing what is going on.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Page 57.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Page 57.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Of the third report, paragraphe 2, second sentence.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Senator proposes that that be deleted and that we substitue the sentence at the bottom of his page 2.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Oh.

Mr. Robinson (Burnaby): The one about all policy, guidelines, and interpretative statements.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, all subordinate laws, and all policy . . .

Mr. Eglington: All policy . . . and guidelines.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Policy, guidelines and interpretative statements which have virtually the same impact, should be governed by the procedures recommended in this Report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes. And we leave the third sentence.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We leave the third sentence, right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreed?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is agreed.

• 1635

Mr. Robinson (Burnaby): I think rather than leave the third sentence as: "Other instruments which do not have the legislative character of a rule . . .", probably we should say ". . . instruments not falling into the above category . . ." or something . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): I think that would be a more appropriate way of dealing with it, rather than characterizing them.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am just trying to make these amendments. Go ahead. What was the next one?

Mr. Robinson (Burnaby): Other instruments which do not fall into the above categories.

An hon. Member:

. . . should stand referred . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed?

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, attendez un instant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne pense pas qu'il soit souhaitable de supprimer cela . . .

M. Eglington: Il n'est pas dit: les règlements à caractère législatif devraient faire l'objet de renvois, sinon nous serions actuellement saisis d'un grand nombre de ces règlements.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je vous prie de m'excuser, mais que se passe-t-il?

Le coprésident (M. Beatty): Nous sommes à la page 57.

M. Baker (Nepean-Carleton): Page 57.

Le coprésident (M. Beatty): Du troisième rapport, deuxième paragraphe, deuxième phrase.

M. Baker (Nepean-Carleton): Très bien.

Le coprésident (M. Beatty): Le sénateur propose que l'on supprime cela pour rajouter la phrase qui figure en bas de la page 2 de son texte.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oh.

M. Robinson (Burnaby): Ce qui concerne les directives en matière de politiques et les déclarations d'interprétation.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, toutes les lois subordonnées et les politiques . . .

M. Eglington: Les politiques . . . et les directives.

Le coprésident (M. Beatty): Les politiques, les directives et les déclarations d'interprétation qui ont pratiquement la même incidence devraient tomber sous le coup des procédures recommandées dans le présent rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Et nous laissons la troisième phrase.

Le coprésident (M. Beatty): C'est exact.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'accord.

M. Robinson (Burnaby): Pour la troisième phrase, au lieu de dire: «Les autres textes réglementaires, qui n'ont pas le caractère législatif d'un règlement . . .», peut-être devrions-nous dire «. . . les textes qui n'entrent pas dans la catégorie mentionnée ci-dessus . . .» ou quelque chose . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Oui.

M. Robinson (Burnaby): Peut-être serait-il préférable d'agir ainsi, plutôt que de les définir.

M. Baker (Nepean-Carleton): J'essaie simplement d'apporter des modifications. Je vous en prie. Qu'est-ce qui vient ensuite?

M. Robinson (Burnaby): Les autres textes qui n'entrent pas dans les catégories mentionnées ci-dessus.

Une voix:

. . . devrait faire l'objet de renvoi . . .

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Robinson (Burnaby): Okay, Senator you are at page 57.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I want to have this thing in my file. Do not fall into where?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They do not fall into the above categories.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Do you have a French version of that?

Mr. Eglington: No, that has not been translated.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, do you have a French version of the original report?

Mr. Dubois: I have only the English version, but I am okay.

An hon. Member: You know the French version of the report though?

Mr. Dubois: Yes, I just missed half. Only parts of it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just did this 57 this afternoon.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The rest of that paragraph on page 57 remains the same.

> . . . but should not be subject to notice and comment procedures or the general power of disallowance.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. Right. Okay; page 57.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right at the very bottom. What this draft says is: look, we do not believe in general exemptions, like in Section 553(d), unless they are one of the general exemptions in Section 553 of the Administrative Procedures Act. Then it says: was the exemption of these guidelines, interpretive rules and so on; so, we do not believe in that, because we are saying there should be subject notice and comment . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, Senator, are you talking about page 47 or page 49?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am talking about the very bottom of page 47. The last three lines, and then page 48, and then the rest of 48. Then we go over to 49. It is from . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So it is starting "one exception"?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh. Page 47, delete from the words "Your committee", which is at the bottom of page 47.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Because you have paragraph (ii) on page 49.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, it goes right to . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I see.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This completes the whole substitution.

[*Translation*]

Des voix: D'accord.

M. Robinson (Burnaby): Très bien, monsieur le sénateur, vous êtes à la page 57.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela devait se trouver dans mon dossier. Où n'entre-t-il pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'entre pas dans les catégories mentionnées ci-dessus.

Le coprésident (M. Beatty): En avez-vous une version française?

M. Eglington: Non, cela n'a pas été traduit.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous une version française du premier rapport?

M. Dubois: Je n'en ai qu'une version anglaise mais il n'y a pas de problème.

Une voix: Vous en connaissez la version française?

M. Dubois: Oui, il m'en manque la moitié. Je n'en ai que certaines parties.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cet après-midi que j'ai rédigé ce qui figure à la page 57.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le reste du paragraphe de la page 57 ne change pas.

> . . . Mais ne devrait pas faire l'objet des procédures de préavis et de commentaires ou tomber sous le coup du droit général d'annulation.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, Très bien. Page 57.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout en bas. Cela revient à dire que nous n'aimons pas les exemptions d'ordre général comme celles qui sont prévues à l'article 553*d*) à moins qu'il ne s'agisse de l'une des exemptions d'ordre général de l'article 553 de la Loi sur les procédures administratives; on dit que cela devrait faire l'objet de préavis et de commentaires . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je vous prie de m'excuser monsieur le sénateur, vous parlez de la page 47 ou de la page 49?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis tout en bas de la page 47 de la version anglaise. Les trois dernières lignes puis la page 48. Ensuite on passe à la page 49. A partir . . .

Le coprésident (M. Beatty): Cela commence par one exception?

Le coprésident (sénateur Godfrey): En bas de la page 47, il faut supprimer les termes «your committee».

Le coprésident (M. Beatty): Parce qu'il y a le (II) de la page 49.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, cela va jusqu'à . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je vois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela en est ainsi terminé.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So, we strike it from "One such exception"? on page 47.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, we take it right from there.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): From "Your committee is, however, . . ."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): At the bottom of page 47.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right over to the bottom of (ii) on page 49, at the top.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): To the bottom of (ii) on page 49. Okay. So, all of 48 goes out.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So, all that goes on 48 would go out. That is my impression of the draft as it is and, again, in thinking it over after I discussed it yesterday, even more so. We say we are against it, and I do not think yesterday we actually had the wording of what we expressed as "the good cause" exemption in Section 553. We just referred to it as a good cause and, actually, the wording of the exemption in the United States, "for good cause", is set out, as you will see, in the fourth paragraph. ". . . for good cause fines"—and it incorporates the findings in a brief statement of reasons thereafter, and you have got "notice and public procedure thereon are impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest."

Mr. Robinson (Burnaby): And we said that was too broad yesterday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right. I do not know whether we actually read it out. But, anyway that was what was decided. It was decided it was too broad. We say we are not going to have any exemption at all. Or report simply says we are having the broadest possible "good cause exemption." We are leaving it entirely up to the committees, without any guideline of any description on which to base their decision as to whether or not they shoud be exempt. Talk about being broad! That is far broader than Section 553. The very thing that we have been criticising in the committee, in connection with discretionary, powers and everything, we are giving completely away without any guideline at all. At least there is some guideline in 553, when it talks about,

> . . . impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest.

And then go on . . .

Mr. Eglington: One thing. The draft that we settled on yesterday is different from . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that goes on.

Mr. Eglington: . . . the one we are reading from now.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I am sorry. Where is that? I should refer to that, too.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington sent it around to members of the committee, a memo . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right.

An hon. Member: Number 7.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Donc nous supprimons à partir de «one such exception» de la page 47.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, de plus loin.

Le coprésident (M. Beatty): Depuis «your committee is, however, . . .».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): En bas de la page 47.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Jusqu'à la fin du (ii) en haut de la page 49.

Le coprésident (M. Beatty): Jusqu'à la fin du (ii) de la page 49. Très bien. Donc toute la page 48 est supprimée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Toute la page 48 est supprimée. Voilà donc ce que je pense de ce texte, et j'en suis encore plus convaincu après que nous en ayons discuté. Nous disons que nous sommes contre et, hier, je ne pense pas que nous avions le libellé de ce que nous avons appelé «la bonne cause» de l'exemption de l'article 553. Nous avons parlé d'une bonne cause et, en fait, le texte américain stipule «pour une bonne cause» comme vous le verrez au quatrième paragraphe. On dit «trouve pour une bonne cause . . .» et ceci est ensuite inclu dans une brève déclaration des raisons et on parle de «procédure de préavis non pratique, non nécessaire ou contraire à l'intérêt public».

M. Robinson (Burnaby): Nous avons dit hier que tout cela était trop large.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Je ne sais pas si nous avions tout lu mais c'est du moins ce qui a été décidé. On a décidé que c'était trop large. Nous avons dit que nous ne voulions d'aucune exemption. Notre rapport déclare simplement que nous avons la «bonne cause d'exemption» la plus large possible. Nous laissons les comités décider s'il devrait y avoir exemption ou non, sans aucune directive ou description sur laquelle fonder leur décision. Parlez-donc d'être large! Voilà qui est beaucoup plus large que ce qui est prévu à l'article 553. Nous n'établissons aucune directive à l'égard de ce que nous avons formellement critiqué au comité, avec les pouvoirs discrétionnaires et ainsi de suite. Il y a en quelque sorte une directive à l'article 553 en ce sens que l'on y dit:

> . . . non pratique, non nécessaire ou contraire à l'intérêt public.

Ensuite . . .

M. Eglington: Une petite remarque: le texte sur lequel nous nous sommes mis d'accord hier est différent de . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, cela continue.

M. Eglington: . . . de celui que nous avons maintenant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je suis désolé. Où cela se trouve-t-il? Je devrais en parler aussi.

Le coprésident (M. Beatty): M. Eglington l'a envoyé aux membres du comité, c'était un texte . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, c'est exact.

Une voix: Le numéro 7.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . with changes which were proposed by the steering committee yesterday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If we look at page 7, I guess, of Mr. Eglington's . . .

Mr. Dubois: Page 7?

• 1640

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Of Mr. Eglington's suggestion. He says at the end of paragraph 48—I agree that we should have the first two sentences that he has drafted there:

> Your committee appreciates that in the case of hundreds of subordinate laws made each year, there is no need the burden the administrative system with an advance notice and comment procedure.
>
> It is not generally appreciated how many regulations are made each year amending existing regulations in quite minor ways.

You have got to have some kind of exemptions so that you will not burden them. You can say impractical or good cause or not in the public interest, or something.

Mr. Robinson (Burnaby): This is precisely the kind of thing that I really think we cannot get into at this stage. This report is not the final word. What we are saying is that good cause will have t be shown. Rather than saying that we are prepared, at this stage, to accept the exemption based on Section 553, which I think is far too broad, surely it makes more sense for us to wait until a subsequent report; flag this as being one of the questions we will have to address in a subsequent report: what exactly is meant by showing cause, and how narrowly should we define it. Rather than tying our hands at this point to an American definition which is, as I think you recognize yourself, too broad, why do we not flag that and then come back in a subsequent report, which there will doubtless be, with a recommendation as to a good tight definition of what "to show cause" means? If it is necessary for us to say that in this report, so be it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we could improve on the American one. Maybe "based on" or "somewhat" or anything you want. It is just to show that we are going to put something in the thing. I think it is a very good idea.

At the bottom it recommends:

> (i) as soon as a draft is prepared for the Legal Advisers . . . it is sent to the Standing Joint Committee . . .

with a statement why the subordinate legislation is given. We need not wait upon a 60-day notice period. That puts in the hands of the committee the power to look at it. It is the broadest, most general power in the committee. To me, it just does not make sense. At this point we should have something in there to show that there has to be an exemption.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Contenant les modifications proposées hier au comité directeur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Regardez la page 7 de la proposition de M. Eglington . . .

M. Dubois: La page 7?

Le coprésident (sénateur Godfrey): De la proposition de M. Eglington. Il déclare à la fin du paragraphe 48 . . . j'estime que nous devrions garder ces deux phrases:

> Votre Comité comprend que, vu les centaines de lois subordonnées, il n'est pas nécessaire d'alourdir le système administratif par une procédure de préavis et de commentaires.
>
> En général, on ne se fait pas une idée exacte du nombre de règlements adoptés chaque année et qui modifient, sur des points mineurs, des règlements déjà en vigueur.

Il faut certaines exemptions pour ne pas les surcharger. On peut dire que cela est non pratique, ou que c'est pour des motifs valables, ou que cela ne va pas dans l'intérêt du public ou encore quelque chose du genre.

M. Robinson (Burnaby): J'estime que c'est précisément là le genre de choses qu'il ne nous est pas possible d'aborder maintenant. Ce rapport ne constitue pas le dernier mot. Nous disons qu'il faut qu'il y ait des motifs valables. Plutôt que de dire que nous sommes maintenant prêts à accepter l'exemption fondée sur l'article 553, que j'estime trop large, il serait à mon sens préférable d'attendre un prochain rapport; nous pourrions considérer celui-ci comme rassemblant les questions sur lesquelles nous devrons nous pencher dans le cadre d'un prochain rapport: qu'entend-on par la présentation des motifs, comment cela devrait-il être défini. Au lieu de nous lier à une définition américaine qui, comme vous le reconnaîtrez vous-mêmes, est trop large, pourquoi ne pas attendre la présentation d'un rapport ultérieur, et il y en aura un, sans aucun doute, dans lequel nous recommanderons une définition précise de ce que l'on entend par «présenter les motifs». S'il nous est nécessaire de le préciser dans ce rapport, précisons-le.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être serait-il possible d'améliorer le libellé américain. On pourrait dire «fondé sur» ou «quelque peu» ou quoi que vous vouliez. Rien que pour montrer notre intention de préciser un point. J'estime que c'est une très bonne idée.

En bas on recommande:

> i) dès qu'un projet est rédigé à l'intention des conseillers juridique du Bureau du Conseil privé, . . . il est envoyé au Comité permanent mixte . . .

Et on explique les raisons de la législation subordonnée. Il n'est pas nécessaire d'attendre la fin du préavis de soixante jours. Le Comité se trouve ainsi investi du pouvoir d'examiner la question. Il s'agit-là du pouvoir le plus général et le plus large dont le Comité dispose. Pour moi cela n'a aucun sens. Il faudrait inclure ici quelque chose montrant qu'il devrait y avoir une exemption.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Burnaby): What you are proposing is too broad though; that is my concern. If you want to say that the committee will be making proposals with respect to the nature of the cause which must be shown under these circumstances, that is fine; but I do not think it is appropriate for us to tie our hands at this stage to that particular formulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We should state, however, that there should be some cause, although maybe we do not go into it in detail at the present time. I thought we had settled on that yesterday, as a matter of fact.

An hon. Member: Yes, we did.

Mr. Eglington: The drafts of interpreting rulings and guidelines and things do not go to the Legal advisers of the Privy Council office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In this present draft, where do you say that we are going to have an exemption?

Mr. Robinson (Burnaby): Page 49 at the top: "cause is shown to that committee why the regulation is required". Also there is the question, in the re-draft, "beyond the exemption of the cause shown and discussed below".

I would have no problem with putting in a sentence. The last sentence is paragraph 48 says:

> While "cause" will cover far more than urgency, its interpretation will be in parliamentary hands.

Senator Godfrey, you might suggest that we go on to add that the question of the definition of cause is one of the areas this committee will be examining in a subsequent report.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is not a bad idea.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine. We could put in something to make damned sure that there has to be . . . .

Mr. Robinson (Burnaby): I suggest that we add a sentence at the end of paragraph 48: "The definition of what constitutes good cause is a subject which will be addressed by this committee in a future report."

• 1645

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

Mr. Eglington: Will be addressed by this committee in future appearances.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we should put: "the committee recommends that this be considered—"

Mr. Eglington: . . . the terms of reference.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well what about my suggestion, again it is only a drafting one, I guess. He does not say anything about a statement as to why the subordinate legislation or its equivalent . . . I have run items (i) and (ii) together and I think, with all due respect, that my drafting of items (i) and (ii) together is preferable to his two on it, but that is a matter of judgment.

[*Traduction*]

M. Robinson (Burnaby): Cependant, ce que vous proposez est trop large, c'est cela qui me préoccupe. Si vous voulez dire que le Comité devrait formuler des propositions en ce qui concerne la nature des motifs à présenter dans ces circonstances, pas de problème; cependant, je ne pense pas qu'il soit bon de nous lier les mains en adoptant maintenant un libellé de la sorte.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cependant, nous devrions dire qu'il devrait y avoir des motifs, quand bien même nous n'entrerions pas dans les détails. D'ailleurs, je pensais que la question avait été réglée hier.

Une voix: C'est exact.

M. Eglington: Les projets de directives et de décisions en matière d'interprétation ne sont pas envoyés aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans ce texte, où dites-vous qu'il faut une exemption?

M. Robinson (Burnaby): En haut de la page 49: «on présente au Comité les motifs justifiant le Règlement». Et, dans le deuxième texte «au-delà de l'exemption des motifs présentés et discutés ci-dessous».

Je ne verrais aucun inconvénient à ce qu'on ajoute une phrase. La dernière phrase du paragraphe 48 déclare:

> Bien que les «motifs» couvriront beaucoup plus que le caractère d'urgence, c'est au Parlement qu'il incombera de les interpréter.

Sénateur Godfrey, vous voudriez peut-être ajouter que la définition des motifs constitue l'un des domaines que le Comité étudiera dans un rapport ultérieur.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce n'est pas une mauvaise idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Nous ajouterions quelque chose pour nous assurer absolument qu'il faut que . . .

M. Robinson (Burnaby): Je propose que nous ajoutions une phrase à la fin du paragraphe 48: «Le comité étudiera dans un rapport ultérieur la définition de ce qui constitue un bon motif».

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

M. Eglington: Ce sera étudié ultérieurement par le comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions peut-être dire: «le comité recommande que cela soit étudié . . .».

M. Eglington: . . . l'ordre de renvoi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que pensez-vous de l'énoncé que j'ai proposé? Il ne nous dit rien sauf pourquoi des mesures législatives subordonnées ou leur équivalent . . . j'ai parcouru les points (i) et (ii), et j'estime que le libellé que je propose est bien préférable à celui-ci. Bien sûr, c'est une question de jugement.

[*Text*]

Mr. Robinson (Burnaby): I think as a matter of principle there should be a statement as well.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So that if we accept my item (i) in place of items (i) and (ii), then item (iii) will be item (ii).

Mr. Eglington: We will have to take into account the drafts of interpretative rulings the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, yes, yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Why would you want to change that? I am trying to find out why you want to run them together.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What he says, I think is important but all people seem to be against the American . . . what they do say in section 553 is that the good cause . . . General Johnson says: ". . . (and incorporates the finding and a brief statement of reasons therefor in the rules issued)". I thought that was a good idea: some kind of a statement. So if they are going to be looking for an exemption, they have to come up with a statement.

That is the only real addition. I say "the statement"; he says "cause is shown to that Committee why the regulation . . ." I just run it in: ". . . with a statement as to why the subordinate legislation or its equivalent need not wait . . ."

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Is there a material difference?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no except that we are providing for the statement . . .

Mr. Eglington: Well, the statement is implied.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could we have a bit of order. It is going to be very difficult for whomever is taking the committee minutes to try to follow the committee discussion. I think there is a consensus in the committee that we adopt Senator Godfrey's wording and that that draft be incorporated.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay.

Mr. Eglington: We will have to delete "or its equivalent".

Mr. Robinson (Burnaby): If we are talking about making these guidelines and interpretative statements and policy statements and so on subject to the notice and comment provisions, then counsel will of course recognize that we have to refer to them as well in paragraph 48 and we can just redraft that presumably.

Mr. Eglington: Well, I think the thing to do is in new item 48(i), as drafted by Senator Godfrey, delete "for the Legal Advisers to the Privy Council office".

Mr. Robinson (Burnaby): But there also has to be reference in addition to "Subordinate—well I guess we are defining subordinate laws to include . . .

Mr. Eglington: I do not think we do because we set up this system and then later in the report we say that the system we

[*Translation*]

M. Robinson (Burnaby): J'estime que, par principe, il faudrait inclure une déclaration.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si nous acceptons mon point (i) à la place des points (i) et (ii), à ce moment-là le point (iii) deviendra le point (ii).

M. Eglington: Nous devons tenir compte des règles d'interprétation proposées par le Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, absolument.

M. Baker (Nepean-Carleton): Pourquoi voulez-vous changer cela? Pourquoi voulez-vous regrouper ces deux paragraphes?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce qu'il dit est très important mais il semble que tout le monde désapprouve la proposition américaine au sujet de l'article 553. Le général Johnson propose que l'on «. . . intègre aux règlements prescrits les conclusions et une brève déclaration des raisons les justifiant». L'idée d'intégrer une déclaration me plaît assez. S'ils veulent une exemption, il leur faudra proposer une déclaration.

C'est tout ce que l'on peut vraiment ajouter. J'ai dit «déclaration». Le rapport dit «faire part au comité des raisons pour lesquelles ces règlements . . .», je viens de vois cela, «ou une déclaration relative aux raisons d'être des mesures législatives subordonnées ou de leur équivalent n'ont pas besoin d'attendre . . .».

M. Baker (Nepean-Carleton): Y a-t-il une différence significative?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, sauf que nous prévoyons l'existence d'une déclaration . . .

M. Eglington: L'existence d'une telle déclaration est implicite.

Le coprésident (M. Beatty): J'aimerais que nous procédions avec un peu plus d'ordre. Sinon, ceux qui essayeront de lire le procès-verbal de notre réunion auront de la difficulté à suivre nos discussions. Il semble que les membres du comité soient d'accord pour que nous adoptions le libellé prononcé par le sénateur Godfrey et que nous ajoutions cette ébauche.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

M. Eglington: Nous devrons supprimer «ou ses équivalents».

M. Robinson (Burnaby): Si nous voulons que ces directives, et ces déclarations de politiques et d'interprétation soient assujetties aux dispositions relatives aux avis et remarques, notre avocat devra admettre que nous devrons les renvoyer, comme nous l'avons fait pour le paragraphe 48. Je suppose que nous pourrons donc les rédiger à nouveau.

M. Eglington: Pour ce qui est du nouveau paragraphe 48(i) tel que rédigé par le sénateur Godfrey, je pense que nous devons supprimer les mots «pour les conseillers juridiques auprès du Bureau du Conseil privé.»

M. Robinson (Burnaby): Cet énoncé fait également allusion aux mesures législatives subordonnées. Je crois que nous les avions définies de façon à inclure . . .

M. Eglington: Je ne crois pas. Nous avons mis en place ce système mais plus loin dans le rapport, nous disons que ce

[*Texte*]

set up should apply to guidelines and interpretative rulings, so I do not think . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry. Order please.

Mr. Eglington: I do not think it is necessary here to start padding it out by putting in a great long crippling phrase because what we do later in the report is simply say that the procedure we have set up in paragraph 48 will apply to the guidelines.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Could we have for the record drafting that is now proposed starting with paragraph (i) on page 48 and the two paragraphs in 49. I am not clear how we have incorporated Senator Godfrey's wording.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I ask Mr. Eglington his understanding of what we now have.

Mr. Eglington: My understanding is that page 48 and the last line on 47 will be as in page 7 of what was circulated this morning and then the little item (i) at the bottom of page 48 would now read:

> As soon as a draft is prepared, it is sent to the Standing Joint Committee on Subordinate Legislation with a statement as to why the subordinate legislation or its equivalent need not wait upon a sixty day notice period. While the committee is sitting cause would have to be shown immediately if a regulation is made, when there is no committee cause would have to be shown as soon as the committee is reconstituted.

The Joint Chairman, (Senator Godfrey): I am sorry, you are not going to put in:

> Your committee, as will appear later, is opposed to the exemptions in section 553 of the United States Administrative Act for interpretative rules and general statements of policy.

that I have at the top of my draft? I know that you want to cut out: "does favour an exemption".

• 1650

Mr. Eglington: But that is in already.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We are opposed to that exemption and that is why we . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is implicit.

Mr. Eglington: But that is already at the top of existing page 48.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, all right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. Is there agreement?

Some hon. Members: Agreed.

[*Traduction*]

système ne doit s'appliquer qu'aux directives et règles d'interprétation. Je ne crois pas . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je m'excuse. A l'ordre, s'il vous plaît.

M. Eglington: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insérer une longue phrase alambiquée puisque, plus loin dans le rapport, nous disons que les procédures établies au paragraphe 48 s'appliquent également aux directives.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourrions-nous verser au compte rendu le texte de ce qui est proposé, à commencer par le paragraphe (i) à la page 48 et les deux paragraphes, page 49. Je ne vois pas à quel moment nous avons inséré l'énoncé du sénateur Godfrey.

Le coprésident (M. Beatty): Pourrais-je demander à M. Eglington de nous indiquer comment il comprend les choses jusqu'à présent?

M. Eglington: L'ensemble de la page 48 ainsi que la dernière ligne de la page 47 se retrouveront à la page 16 du document qui a été distribué ce matin. Le petit paragraphe (i) qui se trouve au bas de la page 48 se lira désormais comme suit:

> Dès qu'une ébauche de règlement aura été rédigée, elle sera envoyée au Comité permanent mixte chargé des mesures législatives subordonnées accompagnée d'une déclaration expliquant pourquoi le dépôt des mesures législatives subordonnées ou de leur équivalent ne doit pas être assujetti à un préavis de 60 jours. Pendant les périodes où le comité siège, il sera nécessaire de faire valoir des justifications immédiatement après rédaction d'un règlement et en dehors des périodes où le comité siège, ces justifications devront être présentées au plus tôt après la reprise des travaux du comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'excuse, vous ne pouvez par insérer la phrase suivante:

> «votre comité, comme on le verra plus tard, s'oppose aux exemptions prévues par l'article 553 de la loi américaine sur les procédures administratives, en ce qui concerne les règles d'interprétation et les déclarations générales de politiques.

Cette phrase se trouve au début de la version que j'ai proposée. Je sais que vous voulez supprimer la phrase «est favorable à une exemption».

M. Eglington: Cela y est déjà.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous nous opposons à cette exemption et, c'est la raison pour laquelle nous . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est sous-entendu.

M. Eglington: Cela se trouve déjà en haut de la page 48.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Bon. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

[*Text*]

Mr. Eglington: And then there is to be added at the end of paragraph 48 the sentence:

> The definition of what constitutes good cause will be addressed by this committee in a future report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, all right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed. Okay, Senator, that was the only new amendments you were proposing in addition to what we had from yesterday's steering committee meeting.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just to get it in my own mind now, this draft that you have, on page seven, you are not putting in: It is not possible to draft an exemption, because you say we will be doing that later?

Mr. Eglington: That will have to be written as: "not now possible . . ."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, you cut that out from there on, just the last part.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Graham is suggesting: It is not now possible . . .

Mr. Eglington: It is not now possible . . . Because even when we draft the exemptions, it is still going to be shown to the committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, but you say:

> —with specific statutory exceptions and exceptions agreed to as foreign legislation . . .

Mr. Eglington: Well, for good cause.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but you are going to put in: to which we will address a report . . .

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed.

Mr. Eglington: For good cause shown, how does that sound?

Now, what about the bulk of all this?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder if our counsel can tell us . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . In view of what we have discussed today so far concerning the report, if there are changes in the draft that was submitted by the steering committee to this committee today and what those changes are. Maybe we can just skip through this and just have it all entered as part of the record and not have to go through . . .

Mr. Eglington: Well, there are the changes that we have just made to paragraph 48.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well then, subject to what whe have already done today, are we prepared to, in effect, read into the record everything that we have in the steering committees report?

[*Translation*]

M. Eglington: Nous devons ajouter, à la fin du paragraphe 48, la phrase suivante:

> La définition de ce que constitue les justificatons acceptables sera étudiée ultérieurement par ce Comité dans un autre rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bon, très bien.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Sénateur, je crois que c'est le seul nouvel amendement que vous avez proposé, en plus de ceux que nous avons reçus hier au cours de la réunion du comité directeur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Afin que ce soit bien clair dans mon esprit, pourriez-vous nous dire si la phrase suivante sera inscrite ou non à la page 7 de votre document: Il n'est pas possible de prévoir une exemption, puisque nous le ferons plus tard?

M. Eglington: Il faudra écrire: «impossible pour l'instant.»

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, il suffit de retrancher la dernière partie.

Le coprésident (M. Beatty): Graham suggère que nous disions: «Il est impossible pour le moment . . .»

M. Eglington: «Il est impossible pour le moment . . .» Lorsque nous rédigerons les exemptions, nous devrons, néanmoins, en faire état au Comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, mais vous dites:

> . . . compte tenu des exceptions statutaires spécifiques et des exceptions adoptées en ce qui concerne les lois étrangères?

M. Eglington: A condition que les motifs soient acceptables.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais vous, vous allez devoir ajouter: «questions qui feront l'objet d'un rapport.».

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

M. Eglington: «à condition que les motifs invoqués soient valables». Qu'en pensez-vous?

Qu'allons-nous faire maintenant quant au reste?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre avocat pourrait-il nous dire . . .

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . étant donné de ce que nous avons dit aujourd'hui au sujet du rapport, pourrait-il nous dire si des changements ont été apportés à l'ébauche du rapport présenté aujourd'hui par ce Comité au comité directeur. Nous pourrions peut-être verser l'ensemble de ce document au procès-verbal sans avoir à . . .

M. Eglington: Il y a les changements que nous venons d'apporter au paragraphe 48.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Compte tenu des modifications que nous avons apportées aujourd'hui au rapport, sommes-nous prêts à verser au compte rendu tout ce qui se trouve dans le rapport du comité directeur?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have checked these through and I . . .

Mr. Eglington: Senator Lafond has one change he wants to make.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: Page eight, line seven. Senator Lafond notes that the Tudors were sovereigns only of Newfoundland. He wants "our" taken out and "the" put in its place.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Of the initial draft. Is it agreed?

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

Mr. Eglington: Do we have a quorum?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Senator Godfrey, are you happy?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, one last item that was discussed at the steering committee, which Mr. Eglington did not include in his draft report from the steering committee because he felt the discussion was inconclusive, was a change in name of this committee. There had been discussion about the possibility of our being called the Standing Joint Committee on Subordinate Legislation. The suggestion had been made that we change it to . . .

Mr. Eglington: Standing Joint Committee on Regulatory Review.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . Regulatory Review. Mr. Eglington felt that we were inconclusive in our discussions on the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I brought this up. I think subordinate legislation accurately and technically describes what this committee is all about but we would be the only people who would understand it; whereas the general public would get a better idea of what we were carrying on if we put the word "regulation" in rather than "subordinate legislation". It was just a matter of public relations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But if you say, "regulatory review," is that all-inclusive? Is that broad enough in its connotation?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just a title.

Mr. Robinson (Burnaby): I had yesterday suggested that we call it the Regulatory Review Committee but . . .

Mr. Eglington: Well, it has got the . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, Mr. Robinson, Please.

Mr. Robinson (Burnaby): . . . the Standing Joint Committee on Regulatory Review, while it may technically leave out certain things other than regulations, I think, practically

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai vérifié et . . .

M. Eglington: Je crois que le sénateur Lafond voudrait proposer une modification.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'excuse.

M. Eglington: Page 8, ligne 7. Le sénateur Lafond remarque que les Tudors n'étaient que les souverains de Terre-Neuve. Il voudrait que l'on supprime le mot «nos» et qu'on le remplace par «les».

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit de la version initiale. D'accord?

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

M. Eglington: Est-ce que nous avons le quorum?

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous satisfait, sénateur Godfrey?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a un dernier point dont nous avons parlé au cours de la réunion du comité directeur, point que M. Eglington n'a pas inclus dans son rapport à la suite des discussions avec le comité directeur, discussion qu'il a jugées incomplètes. Il s'agit du changement de nom de ce Comité. Il a été question que notre Comité soit désormais désigné sous le nom de *Comité mixte permanent des mesures législatives subordonnées*. Nous avons donc proposé de le remplacer par . . .

M. Eglington: *Comité mixte permanent sur la révision de la réglementation.*

Le coprésident (M. Beatty): . . . révision de la réglementation. M. Eglington a pensé que nos discussions n'avaient pas été très productives sur le . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est moi qui ait soulevé cette question. Je crois que le nom de *Comité des mesures législatives subordonnées* décrit, de façons technique et précise, les travaux de ce Comité, mais nous serions peut-être les seuls à savoir de quoi il s'agit. Afin que le public comprenne mieux ce que nous faisons, nous avons préféré parler de «réglementation» plutôt que de «mesures législatives subordonnées». C'est simplement une question de relations publiques.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si vous pariez de «réforme de la réglementation», est-ce que cela est suffisamment vaste? Ces termes englobent-ils toutes les activités du Comité?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne s'agit que d'un titre.

M. Robinson (Burnaby): J'ai proposé hier que l'on nomme notre Comité le *Comité de la révision de la réglementation*, mais . . .

M. Eglington: C'est-à-dire qu'il a déjà . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je m'excuse. Monsieur Robinson, s'il vous plaît.

M. Robinson (Burnaby): . . . le titre de *Comité mixte permanent sur la révision de la réglementation* me semble indiquer au public, de façon plus claire, quelle est la nature de nos

[*Text*]

speaking from a public point of view, the public would be more aware of what we were doing.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Regulatory Review.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Particularly now since we are including guidelines as if they were regulations, et cetera, et cetera, et cetera. I think it was a good idea.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there a consensus on the . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You are a poet, Senator Godfrey.

• 1655

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, I just want to be able to say that I am a co-chairman of the regulatory review committee, so that everybody will know what they are talking about.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just wondered if maybe for clarity you might have added the other words "subordinate legislation" as well. The standing joint committee on regulatory review and subordinate legislation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I expect it is becoming less clear.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I think regulatory review covers it.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I will try this on my wife if we cannot agree today, because she would tell me from the layman's point of view what we were really talking about.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think we are agreed on regulatory review.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think she would be agreeable to that.

An hon. Member: Thank Lois for her help.

Mr. Eglington: Et cetera is not a bad idea. Queen Elizabeth I erased all her titles by just sticking et cetera at the end . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right, then, can we have a motion that the report be adopted as amended?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I so move.

Motion agreed to.

Mr. Eglington: When do you want to try and put it in?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think we should report to the House at the earliest opportunity.

Mr. Eglington: It is not me, it is the computer.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess I am old fashioned enough to think that somebody in this committee has to read it through again after we receive it in its final

[*Translation*]

travaux, même s'il laisse de côté certains détails techniques sans rapport avec les règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Révision de la réglementation.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et en particulier si nous incluions maintenant les directives comme s'il s'agissait de règlements. C'est une bonne idée.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il consensus au sujet de . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous êtes un poète, sénateur Godfrey.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je voulais simplement vous rappeler que je suis le coprésident du comité sur la réforme de la réglementation, afin que chacun sache de quoi nous parlons.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A des fins de clarté, nous pourrions peut-être ajouter aussi les autres termes «Mesures législatives subordonnées». Nous pourrions nous appeler Comité mixte permanent sur la réforme de la réglementation et sur les mesures législatives subordonnées.

Le coprésident (M. Beatty): Ce titre me paraît encore moins clair.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je crois que le terme de réforme de la réglementation suffit.

M. Baker (Nepean-Carleton): Si nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord aujourd'hui, j'en parlerai à ma femme qui pourra me donner le point de vue du profane.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que nous sommes d'accord pour réforme de la réglementation.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis sûr que votre femme sera d'accord.

Une voix: Remerciez Lois pour son aide.

M. Eglington: Nous pouvons ajouter *et cetera*. La Reine Elizabeth 1ère a bien décidé de supprimer l'énumération de ses titres et d'ajouter simplement *et cetera*.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Quelqu'un peut-il proposer une motion afin que ce rapport tel qu'amendé soit adopté?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose cette motion.

La motion est adoptée.

M. Eglington: Quand voudriez-vous qu'il soit déposé?

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que nous devons faire rapport à la Chambre au plus tôt.

M. Eglington: Cela ne dépend pas de moi, mais de l'ordinateur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela vous semblera peut-être vieux jeu de ma part, mais j'estime qu'il faudrait que quelqu'un relise en entier ce rapport après que nous l'ayons

[*Texte*]

form. I will try to do that, if we can get it, but I will not be here until Tuesday. It is just to catch anything, in case there has been some misunderstanding; that is all.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But that is the printed version of it you will be reading.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right. We could change it . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): After all of this work I pray that we do not miss getting it before Parliament before they adjourn for the summer.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): When you say "getting it in", you mean having it tabled.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That is right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Are you talking about concurrence as well?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Not necessarily.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The printed version can be changed if there is some little thing that we decide is a mistake and would like to have changed before presentation to Parliament.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sure.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You know I had a speech the other day in which I said "is it unreasonable," and it came out "it is unreasonable".

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sure.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And I did not read the blue papers. I think somebody has to take the responsibility of reading the thing.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Senator will be given the responsibility for proofreading and he will let us know if there are any mistakes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You know, the Senate can make some contribution around here while you guys are looking after your constituencies. I will do the proofreading, and I will try to do that on Tuesday when I am here and in that case . . .

Mr. Eglington: Are you coming up in the morning or the afternoon?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will not be here until 12:00 o'clock.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any other formal motion needed by this committee to report to the House?

The Clerk: It would be that the chairman report to the House.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I move that the joint chairmen do report to both Houses.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The procedure in the Senate is to report and then you debate it. However I think that should be a fairly major speech by me in the Senate and I do not see how I could prepare that by the end of next week, so the Senate will be adjourned and I can make the speech when

[*Traduction*]

reçu dans sa version définitive. Je veux bien le faire, mais je serai absent jusqu'à mardi. Il s'agit seulement de le relire au cas ou un malentendu s'y serait glissé. C'est tout.

Le coprésident (M. Beatty): C'est la version imprimée que vous lirez.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Nous pourrions la changer.

Le coprésident (M. Beatty): Après tout le travail que nous avons fourni, j'espère que nous pourrons présenter ce rapport au Parlement avant qu'il ajourne pour l'été.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous parlez je pense du dépôt du rapport en Chambre.

Le coprésident (M. Beatty): C'est cela.

M. Baker (Nepean-Carleton): Est-ce que vous parlez de l'approbation de ce rapport?

Le coprésident (M. Beatty): Pas nécessairement.

M. Baker (Nepean-Carleton): Bon.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si nous découvrons une petite faute ou si nous voulons apporter une légère modification, il est encore possible de modifier la version imprimée avant de la présenter au Parlement.

Le coprésident (M. Beatty): Bien sûr.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans la transaction d'un discours que j'ai prononcé l'autre jour, on avait tapé «Ce n'est pas raisonnable» alors que j'avais dit «N'est-il pas déraisonnable».

Le coprésident (M. Beatty): Évidemment.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je n'ai pas lu les bleus. J'estime simplement que quelqu'un doit se charger de la correction des épreuves.

Le coprésident (M. Beatty): Le sénateur sera chargé de la correction des épreuves et il nous fera part des erreurs qu'il aura trouvées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous savez, pendant que vous, messieurs les députés vous vous promenez dans vos circonscriptions, les sénateurs peuvent apporter des contributions précieuses aux travaux du Parlement. J'accepte de faire la correction des épreuves et j'essaierai de le faire mardi.

M. Eglington: Est-ce que vous revenez le matin ou l'après-midi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne serai pas là avant 12 h 00.

Le coprésident (M. Beatty): Avons-nous besoin d'une autre motion officielle avant de pouvoir faire rapport à la Chambre?

Le greffier: Je propose que ce soit le président qui présente ce rapport à la Chambre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je propose que les deux coprésidents fassent rapport aux deux Chambres.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les procédures du Sénat veulent que le débat sur un rapport ait lieu après dépôt ce rapport. Cependant, étant donné que je devrai prononcer un discours assez important au Sénat, je ne vois pas comment je pourrais le rédiger avant la fin de la semaine prochaine. A

[*Text*]

we come together next fall and I can do that by reviving it by a motion or whatever. So there will be no speech on it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is my preference that we have any substantive discussion held over until fall, but have the report out in the open.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You are going to issue the press release?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I have drafted a press release on the instructions of the steering committee and I will send copies to the members of the steering committee. Would the members of the steering committee—if they have objections, preferably short ones—get back to me on it? Failing my hearing substantive objections I will put out the press release at the same time as we table the report.

We will aim to table the report on Tuesday or Wednesday of next week.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do you propose to call a press conference as well?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It would not be my intention.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No one would turn up.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What if we held a press conference and nobody turned up?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just mark a draft "confidential" and have somebody leak it to the press.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have a further motion. I wonder if we could have someone move it. Perhaps Mr. Robinson.

Une voix: En français.

M. Robinson (Burnaby): Je propose:

> Que le Comité recommande que les services de M. Graham C. Eglington, conseiller du Comité, et M^me^ Hélène Leroux, secrétaire, soient retenus pour une période de douze mois après l'expiration de leur contrat actuel et que le comité embauche un conseiller en droit civil.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion of this motion?

An hon. Member: No.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is five o'clock. Do we want to go back to the formal agenda or do we want to hold it over until Tuesday?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we should hold it over. I have got to go to another meeting now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will hold it over until Tuesday, then.

[*Translation*]

cette date, le Sénat aura ajourné et je pourrais peut-être prononcer ce discours lorsque nous nous retrouverons à l'automne prochain. Je pourrais proposer une motion à cet effet. Je ne prononcerai donc pas de débats cette fois-ci au sujet du rapport.

Le coprésident (M. Beatty): J'aimerais mieux que nous remettions à l'automne notre débat de fond, mais que nous déposions le rapport entre temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous l'intention d'émettre un communiqué de presse?

Le coprésident (M. Beatty): conformément aux instructions du Comité directeur, j'ai rédigé une ébauche de communiqué de presse dont j'enverrai des exemplaires aux membres du Comité directeur. Si certains membres de ce dernier ont des objections,—courtes j'espère—je leur demanderais de me les communiquer. Si j'estime qu'aucune objection sur le fond ne m'a été communiquée, je ferai paraître ce communiqué de presse le jour du dépôt du rapport.

Nous prévoyons de déposer ce rapport mardi ou mercredi de la semaine prochaine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avez-vous l'intention de convoquer une conférence de presse?

Le coprésident (M. Beatty): Ce n'est pas mon intention.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y aurait personne.

Le coprésident (M. Beatty): Qu'est-ce que cela peut faire si nous tenons une conférence de presse et si personne ne vient?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il suffit d'apporter la motion «Confidentiel» sur cette ébauche de rapport pour que quelqu'un s'empresse d'en faire part à la presse.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avons une autre motion. Peut-être M. Robinson pourraît-il la proposer.

An hon. Member: In French.

Mr. Robinson (Burnaby): I move:

> That the committee recommend that the services of Mr. C. Eglington, counsel to the committee, and Mrs. Leroux, secretary, be retained for a period of 12 months after the expiration of their existing contract and that the committee retain the services of a civil law counsel.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il quelque chose à dire au sujet de cette motion?

Une voix: Non.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Beatty): Il est cinq heures. Voulez-vous que nous reprenions notre ordre du jour ou bien que nous le reportions à mardi?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense que nous devrions le reporter à mardi. Je dois me rendre à une autre réunion.

Le coprésident (M. Beatty): Nous reportons donc notre ordre du jour à mardi.

[*Texte*]

Just before we adjourn, may I thank the committee for its perseverence and its patience, particularly my co-chairman and counsel, and may I also express, on behalf of the committee, the appreciation of the committee to the translators and to the staff who are going to be charged with the responsibility of trying to make some sense of these tapes and trying to transcribe these committee proceedings. Can we express our apologies and our thanks to them?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Meeting adjourned.

[*Traduction*]

Avant d'ajourner, j'aimerais remercier les membres du Comité pour leur persévérance et leur patience, en particulier notre coprésident et notre avocat. Au nom des membres du Comité, j'aimerais remercier les interprètes et les techniciens qui devront déchiffrer ces bandes et transcrire le procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. Pourrait-on leur exprimer nos excuses et nos remerciements?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): La séance est levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, July 15, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le mardi 15 juillet 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27625—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	
Kempling	Robinson (*Burnaby*)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 15, 1980
(8)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, The Hon. Senator John M. Godfrey and Mr. Perrin Beatty, P.C., M.P., presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Hnatyshyn, Kempling and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

The Committee considered the draft report on SOR/73-36 Canadian Passport Regulations:

Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Vice-Chairman of the Committee, reported on his meeting with the Secretary of State for External Affairs with respect to the contents of the draft report. A letter dated July 11, 1980 by the Secretary of State for External Affairs was considered by the Committee and on the basis of the undertaking expressed therein,

It was agreed,—That further consideration of this matter be deferred.

The Committee considered a draft report on SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations. On motion by Mr. Baker (*Nepean-Carleton*):

It was agreed,—That the Joint Chairmen present a report to their respective Houses expressing the Committee's decision on the said Regulations. Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) voted against the motion.

On SOR/77-866—Wildlife Area Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of the Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

C.R.C. c. 1337, SOR/79-671, Public Service Employment Regulations;

SOR/72-44, SOR/73-55, Security Control of Air Traffic Order, and amendment; and,

SOR/72-487, SOR/74-137, SOR/79-11, Air Services Fees Regulations, and amendments.

On SOR/77-200, Oil Pipeline Uniform Accounting Regulations:

It was agreed—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the National Energy Board with respect to certain comments by the Committe.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 JUILLET 1980
(8)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur John M. Godfrey et de M. Perrin Beatty, c.p., député (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Hnatyshyn, Kempling et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller juridique du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1*).

Le Comité étudie le projet de rapport sur le DORS/73-36—Règlement des passeports canadiens;

M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), vice-président du Comité, fait rapport de sa rencontre avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures concernant le contenu du projet de rapport. Une lettre datée du 11 juillet 1980 du secrétaire d'État aux Affaires extérieures est étudiée par le Comité et en se fondant sur l'engagement dont il y est fait état.

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie de cette question soit déférée.

Le Comité étudie un projet de rapport sur le DORS/72-263 Règlement concernant la vente de timbres-poste. Sur motion de M. Baker (*Nepean-Carleton*):

Il est convenu,—Que les coprésidents présentent un rapport à leur Chambre respective exprimant la décision du Comité sur lesdits règlements. M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) vote contre la motion.

DORS/77-866—Règlement sur les réserves de la faune:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Environnement concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

C.R.C. c. 1337, DORS/79-671—Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique:

DORS/72-44, DORS/73-55—Ordonnance sur le contrôle de la circulation aérienne aux fins de la sécurité nationale, et Modification; et,

DORS/72-487, DORS/74-137, DORS/79-11—Règlement sur les taxes des services aéronautiques, et Modifications.

DORS/77-200—Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de l'Office national de l'énergie concernant certains commentaires émis par le Comité.

On SOR/78-446, Farm Credit Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-567, Canadian Wheat Board Advisory Committee 1978 Election Regulations;

SOR/79-400, Canada Industrial Relations Remuneration Regulations, amendment; and,

SOR/79-416, SOR/79-514, Foreign Ownership of Land Regulations, and amendment.

On SOR/79-840, Dairy Products Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-810, SOR/79-481, Unemployment Insurance Regulations, amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SI/78-155, Equal Wages Guidelines; and,

SI/78-165, Age Guidelines.

On SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring, and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Justice with respect to certain comments by the Committee.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 9:55 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, July 17 at 11:00 o'clock a.m.

DORS/78-446—Règlement sur le crédit agricole:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-567—Règlement sur l'élection du comité consultatif de la Commission canadienne du blé (1978)

DORS/79-400—Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles—Modification

DORS/79-416, DORS/79-514—Règlement sur la propriété de terres appartenant à des étrangers—Modification

DORS/79-840—Règlement sur les produits laitiers:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/78-810, DORS/79-481—Règlements sur l'assurance-chômage—Modifications:

Il est convenu—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/80-4—Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation):

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

TR/78-155—Ordonnance sur l'égalité de rémunération; et,

TR/78-165—Ordonnance sur l'âge.

DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains:

Il est convenu—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de la Justice concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le conseiller juridique du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller juridique du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 21 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 17 juillet, à 11 heures.

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, July 15, 1980

• 2039

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I call the meeting to order, please?

The first item on the agenda is the Canadian Passport Regulations. As the committee will remember, we asked that the deputy chairman communicate with the Secretary of State for External Affairs on the subject of passport regulations. I also happened to bump into him by accident in the House and gave him a copy of the documents which I had and we now have a response to the committee's sensations from the minister, in which he indicates that action along the lines that we want will be forthcoming within a matter of weeks.

I wonder whether it would be the disposition of the committee, then, leave this item over until we meet in the fall, and at that time, review it and see whether in the intervening weeks some action has been taken.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we may be meeting this summer sometime.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but I think that is only for consideration of the documents, and probably only the three here, not for action, not for any decisions as far as a report or anything. So we could not make a report at the meeting in the summer.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The co-chairman said we would just leave it over pending the action and response.

• 2040

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It just seems to me that it may be two or three months before we come back, that is the idea.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is nothing we can do to make a report.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We cannot report it to the House in any case, because the House is not sitting. So if we could leave it open, hold it over until the fall, once the House mets again we could review it and see . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I guess we should go on the record as commending the Secretary of State for External Affairs for replying as promptly as he did after we made contact with him. Certainly, his intention are good and we will have to wait and see what happens in the future.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): If that were a motion and it required as seconder, I would second it.

Senator Lafond: I will deliver it as promptly as he did—as prompted as he was.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it also the desire of the committee to have the letter appended to the committee minutes?

Some hon. Members: Agreed.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 15 juillet 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Pourrais-je appeler la réunion à l'ordre, s'il vous plaît?

Le premier article à l'ordre du jour est le règlement des passeports canadiens. Vous vous rappellerez que nous avions demandé au coprésident de communiquer avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures au sujet de cette question. Je l'ai aussi rencontré par hasard à la Chambre des communes et je lui ai remis une copie des documents que j'avais et il nous a répondu qu'il prendrait d'ici quelques semaines les mesures demandées par le comité.

Si le comité est d'accord, nous pourrions reporter l'étude de cette question à l'automne et, d'ici là, nous verrions si des mesures ont été prises.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien, il est possible que nous nous réunissions cet été.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, mais ce sera uniquement pour étudier des documents, et nous ne serons probablement que trois, donc nous ne pourrons décider s'il faut faire rapport ou prendre d'autres initiatives. Nous ne pourrons donc pas faire rapport lors de la réunion de cet été.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le coprésident a dit que nous devrions reporter la question en attendant une réponse et les mesures qui seront prises.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est simplement que nous ne reviendrons pas d'ici 2 ou 3 mois, c'est tout.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il nous est impossible de faire rapport.

Le coprésident (M. Beatty): De toute façon, nous ne pourrons pas faire rapport à la Chambre puisqu'elle ne siégera pas. Nous pouvons donc laisser la question en instance jusqu'à l'automne et lorsque la Chambre siégera à nouveau, nous pourrions l'étudier et voir si . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous devrions peut-être dire pour la forme que nous félicitons le secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'avoir répondu aussi rapidement qu'il l'a fait après que nous l'ayons contacté. Il a certainement de bonnes intentions et nous devrions attendre pour voir ce qui se fera dans l'avenir.

M. Baker (Nepean-Carleton): S'il y avait une motion, je l'appuierais.

Le sénateur Lafond: Je le ferais aussi promptement que lui.

Le coprésident (M. Beatty): Le comité consent-il également à ce que la lettre soit consignée aux témoignages?

Des voix: D'accord.

[*Text*]
Senator John M. Godfrey, Q.C.
Hon. Perrin Beatty, M.P.

June 10, 1980

The Secretary of State for
External Affairs,
Lester B. Pearson Building,
Ottawa, Ontario K1A 0G2

Re: SOR/73-36, Canadian Passport Regulations

Dear Mr. MacGuigan:

These Regulations were before the Committee on Thursday last, 5th instant. They had been considered by earlier Committees on five separate occasions commencing on 21st November 1974. By letter of 17th June 1977, Dr. J. O. Parry of your Department advised that the Regulations would be revoked and remade as an exercise of the Royal Prerogative and further that objections the Committee of the 29th Parliament had taken would be taken care of in the new Passport Order. That Committee was disposed to take a generous view of the time needed to overcome certain drafting difficulties referred to by Dr. Parry in his correspondence with the Committee's counsel.

Recently your Department has issued new application forms for passports which refer explicitly to the 1973 Regulations, which indicates that those Regulations are to continue in force. Even if it is intended to replace them at some time in the future, the present Committee considers that a new Passport Order should have appeared long since and is disposed to reportnow to the two Houses drawing their attention to the failure of your Department to honour its undertaking of 1977 in anything approaching a reasonable time. We were instructed to place this matter before you in the hope that you will see that immediate action is taken to redeem that undertaking.
Yours sincerely,

John M. Godfrey,
Joint Chairman,

Perrin Beatty,
Joint Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The second item on the agenda is the Sale of Postage Stamps Regulations, SOR/72-263. I wonder whether I might ask Mr. Eglington to review the case for us.

[*Translation*]
Sénateur John M. Godfrey, C.R.
Honorable Perrin Beatty, M.P.

Le 10 juin 1980

Le secrétaire d'État
aux Affaires extérieures,
Immeuble Lester B. Pearson,
Ottawa, Ontario K1A 0G2

Objet: DORS/73-36, Règlements des passeports canadiens

Cher monsieur MacGuigan:

Jeudi dernier le comité a étudié ces règlements pour la cinquième fois. Le comité les avait déjà étudiés à 5 occasions depuis le 21 novembre 1974. Dans une lettre en date du 17 juin 1977, M. J. O. Parry, à votre ministère, avisait le comité que les règlements seraient abrogés et refaits dans l'exercice de la prérogative royale, et de plus que les objections du comité soumises lors de la vingt-neuvième législature seraient réglés avec le nouveau décret sur les passeports. Le comité, dans sa générosité, était prêt à accorder le temps nécessaire pour résoudre certaines difficultés de rédaction auxquelles M. Parry avait fait allusion dans sa lettre au conseiller juridique du comité.

Récemment, votre ministère a émis de nouvelles demandes de passeports qui renvoient explicitement aux règlements de 1973, ce qui indique que ces règlements sont toujours en vigueur. Même si vous avez l'intention de les remplacer dans l'avenir, notre comité considère qu'un nouveau décret sur les passeports aurait dû être publié depuis longtemps et il est prêt à faire rapport aux deux Chambres en attirant leur attention sur le fait que votre ministère n'a pas honoré ses engagements de 1977, et ce, dans un délai plus que raisonnable. On nous a demandé de vous soumettre cette question dans l'espoir que vous prendrez des mesures immédiates pour respecter cet engagement.

John M. Godfrey
Coprésident

Perrin Beatty
Coprésident

Le coprésident (M. Beatty): Le deuxième article à l'ordre du jour est le DORS/72-263 sur le règlement concernant la vente de timbres-postes. M. Eglington pourrait-il nous résumer la situation.

[*Texte*]

November 27, 1978

R. W. Rapley, Esq.,

Assistant Deputy Postmaster General . . .
Corporate Affairs,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations

Dear Mr. Rapley:

Thank you for your letter of 14th July last which the Committee considered on 23rd instant at its first business meeting of the current Session.

The Committee can not agree that little would be gained by incorporating the principles of natural justice into the Regulations. Nor can the Committee agree that the smallness of the amount of commission at stake is the governing consideration. Since, from the lengthy correspondence in this matter, which has followed many a twist and turn, it appears that licences are to be cancelled for legitimate reasons, and that licensees are informed of the reasons for cancellation and afforded an opportunity to be heard, the Committee can not understand why your Department has resisted so stoutly, first on one ground and then on another, inserting these basic and easily expressed requirements in the Regulations. Consequently, the Committee will feel obliged to draw the special attention of the two Houses to this matter unless it receives within a short time an undertaking to amend the Regulations to provide for the giving of reasons and for a licensee facing cancellation of his licence an opportunity to be heard.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Traduction*]

Le 27 novembre 1978

R. W. Rapley, sous-ministre

adjoint des postes—Affaires
collectives,
Immeuble sir Alexander Campbell,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario K1A 0B1

Objet: DORS/72-263, Règlements concernant la vente de timbres-poste

Cher monsieur Rapley:

Merci de votre lettre du 4 juillet dernier que le comité a étudiée le 25 du mois comme étant le premier article à son ordre du jour.

Le comité n'est pas d'accord que le fait d'inclure les principes de la justice naturelle dans les règlements apporterait peu de changements. Le comité n'est pas non plus d'accord que la petite commission qui est en jeu est l'élément-clé de cette affaire. Compte tenu de la longue correspondance échangée à ce sujet, après bien des hauts et des bas, il semble que les permis sont annulés pour des raisons légitimes, et que les détenteurs de ces permis sont avisés des motifs d'annulation et ont l'occasion d'être entendus. Alors le comité ne comprend pas pourquoi votre ministère s'oppose si fermement, d'abord pour une raison et ensuite pour une autre, à inclure dans les règlements ces exigences fondamentales et faciles à exprimer. Conséquemment, le comité se sent obligé de soumettre cette question à l'attention spéciale des deux Chambres à moins de recevoir d'ici peu un engagement que ces règlements seront modifiés afin de fournir aux détenteurs de permis les motifs d'annulation et une occasion de se faire entendre.

G. C. Eglington

[*Text*]

June 19, 1980

The Hon. André Ouellet,
Postmaster General,
House of Commons,
OTTAWA.

Re: SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations now C.R.C. c. 1293

Dear Mr. Ouellet:

On 27th November 1978 the Committee's counsel wrote to your Assistant Deputy Postmaster General—Corporate Affairs, in the terms attached to seek an undertaking to amend the above Regulations in the sense desired by our predecessor Committees. We note that no such undertaking has ever been received. Consequently, we will recommend to the Committee an immediate report to the Houses unless we receive from you the requisite undertaking promising speedy action to amend the Regulations.
Yours sincerely,

John M. Godfrey,
Joint Chairman,

Perrin Beatty,
Joint Chairman.

Attachment
Senator John M. Godfrey, Q.C.
Honorable Perrin Beatty, M.P.
Joint Chairmen of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments
C/O The Senate
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

SOR/72-263, SALE OF POSTAGE STAMPS REGULATIONS NOW C.R.C. c. 1293

Dear Senator Godfrey and Mr. Beatty:

Thank you for your letter of June 1980, concerning the above-noted matter.

After having reviewed the matter, I am confident that the established practice for cancelling licences to sell postage stamps provides sufficient guarantee for the licensee to be heard. Furthermore, any citizen has the right to write to the Minister on any subjects regarding the Postal Service, including dissatisfaction with a decision made by an official of this Department.

In light of the above explanation, I feel that it is not necessary to set out a procedure for cancelling a licence in the Regulations.

André Ouellet

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, I think a draft report was sent around. Draft reports are usually sent around in these cases to put committee

[*Translation*]

Le 19 juin 1980

L'honorable André Ouellet,
ministre des Postes,
Chambre des communes,
Ottawa.

Objet: DORS/72-263, Règlements concernant la vente de timbres-postes, maintenant C.R.C. c. 1293

Cher monsieur Ouellet:

Le 27 novembre 1978 le conseiller du comité a écrit à votre sous-ministre adjoint des Postes—Affaires collectives—comme l'indique la lettre ci-jointe, afin d'obtenir un engagement visant à modifier le règlement susmentionné selon le désir de nos comités précédents. Nous remarquons que nous n'avons jamais reçu un tel engagement. En conséquence de cause, nous allons recommander au comité de faire immédiatement rapport aux Chambres à moins que nous recevions de vous un engagement promettant de prendre des mesures rapides pour modifier ces règlements.

John M. Godfrey
Coprésident

Perrin Beatty
Co-président

Copie annexée.
Sénateur John M. Godfrey, C.R.
Honorable Perrin Beatty, M.P.
Co-présidents du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes
A/S le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

DORS/72-263, Règlements concernant la vente des timbres-postes, maintenant C.R.C. c. 1293

Chers sénateur Godfrey et M. Beatty:

Je vous remercie de votre lettre du 19 juin 1980 au sujet de la question susmentionnée.

Après avoir étudié la question, je suis convaincu que la pratique établie d'annulation des permis de vente des timbres-poste offre suffisamment de garanties pour que le détenteur de permis soit entendu. De plus, tout citoyen a le droit d'écrire au ministre sur n'importe quel sujet concernant le service postal, y compris s'il n'est pas satisfait d'une décision prise par un fonctionnaire du ministère.

Compte tenu de cette explication, je ne pense pas qu'il sont nécessaire d'établir une procédure d'annulation de permis dans les règlements.

André Ouellet

M. G. C. Eglington (conseiller du comité): Monsieur le président, je pense qu'un rapport provisoire a été envoyé aux membres du comité afin de les informer de la situation, comme

[*Texte*]

members in the picture as to what the problem is. The correspondence, particularly in this case, goes back five years and two months, and the post office has stoutly resisted over those five years any attempt to surround the cancellation of licences to sell postage stamps with the basic safeguards of the rules of natural justice, as they have also refused to put in the regulations the grounds on which licences may be cancelled.

These licences represent money in the till, to small shopkeepers, principally. The money may not be a very large part of their takings, one does not know, but it certainly affects their livelihood if the licence to sell the stamps is taken away and given to some other operator in the vicinity. While the post office has maintained that the licences are only ever cancelled for commercial reasons—that some new site is better than an old site part, is the example they gave—nonetheless the committee has maintained over the years that the existing licensee should be told why the licence is being cancelled, that he should be able to make representations in a proper and formal manner to ensure that post office is aware of his side of the story—perhaps the new site is not as good as the postal authorities think it is.

Similarly, the committee was of the view that the commercial grounds for the cancelling of the licence ought to be included in the regulations to remove the possibility of cancellation for purely discretionary grounds that had nothing to do with commercial realities.

The Postmaster General sent a letter last week which rejected the committee's views and stated that any citizen has the right to write to the minister on any subject regarding the postal service, including dissatisfaction with a decision made by an official of the post office. With respect to the Postmaster General, that does not address the matters that the committee has raised over the five years.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have members of the committee had a chance to review the draft report, and is there any discussion of Mr. Eglington's summary? Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Co-Chairman, if I may, I am personally not satisfied with the report that we have received from the minister, but I think, in fairness, he has replied rather promptly to our chairman's letter of June 19, 1980 since the minister's letter is July 7, 1980. I think, in fairness, maybe we should have a chance to talk to him directly and advise him of the report that is proposed and see what further he is prepared to do in light of this kind of suggestion that is made in the report.

I have read the report. I do not find anything in particular that I disagree with in the report if it is necessary that it be presented. I would hope that the minister would realize that the committee is serious about the matter, that it is one of continuing concern and it is one that has been carried on for a considerable period of time—not that this particular minister has been in charge of the post office for all that period but he has some responsibility for it at the present time and perhaps it is something he could continue. I would be disappointed, however, if the reply that we got back was to the effect that since the post office may become a Crown corporation or something of that nature that this is redundant. I do not really

[*Traduction*]

c'est l'habitude dans ces cas-là. En l'occurrence, l'échange de correspondance remonte à 5 ans et 2 mois pendant lesquels les postes ont toujours résisté à toute tentative d'inclure dans l'annulation des permis de vente de timbres-postes, les garanties fondamentales des règles de la justice naturelle, comme ils ont aussi refusé d'inclure dans les règlements les motifs d'annulation des permis.

Pour les petits commerces surtout, ces permis représentent de l'argent dans la caisse. Les revenus ne sont peut-être pas importants, quoiqu'on l'ignore, mais le fait de transférer ce permis de vente de timbres à un concurrent affecte certainement leur gagne-pain. Les postes ont toujours maintenu que les permis étaient uniquement annulés pour des raisons commerciales, à savoir qu'un nouvel emplacement était préférable à l'ancien. Toutefois, au cours des années, le comité a maintenu que le détenteur du permis devrait être informé du motif d'annulation, qu'il devrait pouvoir, de façon adéquate et officielle, présenter son point de vue afin que les postes en soient bien informées. Il est possible que le nouvel emplacement n'offre pas autant d'avantages que les autorités le croient.

Donc, selon le comité, les motifs commerciaux d'annulation de permis devraient être inclus dans les règlements afin d'éviter toute possibilité d'annulation pour des motifs purement discrétionnaires n'ayant rien à voir avec les réalités commerciales.

La semaine dernière, le ministre des Postes a fait parvenir une lettre rejetant le point de vue du comité en disant que tout citoyen avait le droit d'écrire au ministre sur tout sujet concernant le service postal, y compris s'il était insatisfait d'une décision prise par un fonctionnaire des Postes. Le ministre des Postes ne parle pas de la question soulevée par le comité au cours des cinq dernières années.

Le coprésident (M. Beatty): Les membres du comité ont-ils eu l'occasion de lire le rapport provisoire et y a-t-il des discussions sur l'exposé de M. Eglington? Monsieur Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, je ne suis pas satisfait du rapport que nous avons reçu du ministre, mais en toute justice, je pense qu'il a répondu plutôt promptement à la lettre de notre président en date du 19 juin 1980 puisque sa lettre est en date du 7 juillet 1980. En toute justice, je pense que nous devrions avoir l'occasion de lui en parler personnellement en l'informant du rapport proposé et de voir ce qu'il est prêt à faire compte tenu des suggestions contenues dans ce rapport.

J'ai lu le rapport et je suis d'accord sur son contenu, et qu'il soit présenté si nécessaire. J'espère que le ministre comprend que le comité prend cette question au sérieux, que c'est une question qui le préoccupe de longue date et dont il s'occupe depuis longtemps. Quoique ce ministre n'était pas en poste pendant toute cette période, mais présentement, c'est lui qui est responsable et c'est peut-être une question qu'il aimerait reprendre. Je serais toutefois très déçu si l'on nous répondait que, comme le bureau de poste doit devenir société d'État ou quelque chose du genre, cela fait double emploi. Cela ne règle vraiment pas le problème à mon avis, mais je crois que nous devrions, en toute justice, lui parler personnellement. Peut-être

[*Text*]

think that answers the problem but I do feel that in fairness we should have the opportunity of speaking with him directly and reporting back perhaps not unlike the situation that we had with the Secretary of State for External Affairs.

• 2045

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am perplexed on this, Mr. Robinson: the reason we spoke to the Secretary of State for External Affairs was that we have had no acknowledgment of the letter and we wondered whether it had gone astray. In this instance, it is very apparent from the minister's response that he received our letter and he responds directly to the point raised in the letter and in the letter we said flatly, after outlining our concern, in the final sentence that:

> Consequently, we will recommend to the Committee an immediate report to the Houses unless we receive from you the requisite undertaking promising speedy action to amend the Regulations.

The minister's response in substance is: forget it, I am not going to do it. It does not leave room for misinterpretation or misunderstanding or any reason to believe that the mail is misdirected in any way, whereas in Mr. MacGuigan's case, the committee came to the conclusion quite correctly that the minister had never seen our letter.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am merely thinking in terms of how to handle the situation. Perhaps meeting with the minister directly might be more productive than not meeting with him at all. That was what I meant when I said we had met with Mr. MacGuigan. You met with him, I understand, I met with him and perhaps others did as well. I think this was very effective and as a result of that we did get a very quick response. It may not have been everything that we wanted but I think in fairness he did respond very quickly and I thought quite adequately under the circumstances.

It may be that if we take this frontal approach with the minister in charge of the post office that perhaps we can get a similar kind of result. As I said, I am not personally satisfied that his answer to our queries is a satisfactory answer; there may have been other things that he might have said and did not, and I feel that we should give him the opportunity of saying more if he wishes to do so at least before we present a draft report—obviously the report would not go until some time in the fall anyway, I suppose.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I think it could be submitted this week—it is a short report—if the decision were made tonight to submit it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would not support submitting the report. I think it is presupposing, if I could say that at least, we are going to agree that this is the only action that can be taken and, therefore, we draft up a report and attach it to the correspondence. I do not think this is a policy we should adopt. It seems to be happening all too frequently that we are trying to scare the ministers into doing something or we are going to print a report. I do not really think we

[*Translation*]

les choses se passeraient-elles comme avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, je suis perplexe. Si nous en avons parlé au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, c'est que l'on n'avait pas accusé réception de notre lettre et que nous craignons qu'elle se soit perdue. Dans le cas présent, la réponse du ministre ne laisse aucun doute. Il a reçu notre lettre puisqu'il traite expressément du point que nous avions soulevé. Après y avoir expliqué notre crainte, nous disions sans détour, dans la dernière phrase, et je cite:

> Par conséquent, nous recommanderons au comité d'en faire immédiatement rapport aux deux Chambres, à moins qu'il reçoive de vous la promesse requise de modifier avec célérité les règlements.

Ce que le ministre répond en essence: «N'y pensez plus, je n'ai pas l'intention de faire quoi que ce soit.» Il ne peut y avoir ni mauvaise interprétation, ni malentendu, encore moins soupçon que la lettre a pu se perdre dans le courrier, tandis que dans le cas de M. MacGuigan, le comité en est venu à la conclusion, véridique, que le ministre n'avait jamais reçu notre lettre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me demande quoi faire dans cette situation. Peut-être qu'une réunion avec le ministre personnellement serait plus constructive que de ne pas le voir du tout. Voilà pourquoi j'ai mentionné la réunion précédente avec M. MacGuigan. Vous l'avez rencontré, d'autres aussi peut-être. La réunion a été fructueuse et nous avons reçu une réponse très rapidement. Celle-ci n'est peut-être pas parfaitement satisfaisante, mais au moins on peut dire que le ministre nous a répondu avec diligence dans les circonstances.

Si nous approchons aussi directement le ministre responsable des Postes, peut-être aurons-nous les mêmes résultats. Personnellement, je ne suis pas heureux de sa réponse, car il aurait pu dire autre chose et il ne l'a pas fait. Nous devons au moins lui accorder l'occasion d'en dire plus long, s'il le désire, avant que nous ne rédigions un projet de rapport qui ne serait pas présenté avant l'automne de toute façon.

Le coprésident (M. Beatty): Non, nous pourrons présenter le rapport cette semaine, car il n'est pas très long. Il nous suffirait de prendre une décision ce soir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je m'oppose à ce que nous présentions le rapport. Cette façon de rédiger un projet de rapport et de l'annexer à la correspondance signifie que l'on présume de notre consentement. Ce n'est pas là une attitude à adopter. Je trouve que beaucoup trop souvent nous essayons de forcer la main des ministres en les menaçant de publier un rapport. Ce n'est pas une façon de faire. Nous devrions en discuter, attendre la réponse que l'on nous donne et y réfléchir

[*Texte*]

should be in that kind of business. I think what we should do is properly discuss the matter and try to get some kind of response and after due consideration, then indicate that a report will follow but to tell him of the report ahead of time, I think is a bit premature.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I should clarify one point: Mr. Eglington did not do that. You will notice that the date on the top of the draft report is July 9. It was drafted after Mr. Eglington or after the committee received the minister's response indicating that he was refusing to make the change requested by the committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Certainly the report was drafted before this matter came before the committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This committee did not at any time instruct anybody to prepare a report to the Postmaster General.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): My understanding is that it is not to the Postmaster General but to Parliament . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): To Parliament.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): My understanding is that the convention of the committee is that where the committee has instructed the chairman to write to a minister saying "unless you take the action we are requesting, we will report to the House," it would be quite appropriate for Mr. Eglington, when he receives a flat refusal, to take that action feeling that he was carrying out the wishes of the committee by drafting a report for the consideration of the committee, but he is not bound to submit the report . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think he is carrying out my wishes by preparing a report before the matter has been presented to this committee.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, are we not in almost the same position vis-à-vis the preparation of the report that we were with Mr. MacGuigan?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Are we not? Was there not a report prepared last week?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, there was.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is what I meant. There was a report prepared last week regarding the preparation of a report so this has been the practice of the committee and I wanted to establish that as point number one.

• 2050

The second thing is that there is indeed a difference between the MacGuigan case and the case involving the Postmaster General. I do not know how we can deal with a flat refusal in any other way than the way that is being proposed, and unfortunately opposed by Mr. Robinson. I just do not know of any other way to deal with that kind of case, and it is clearly distinguishable from the MacGuigan case.

I am not happy with the events and I wish they were otherwise, but from the point of view of the operation of the

[*Traduction*]

avant de signaler qu'un rapport sera rédigé. Inutile d'en avertir le ministre à l'avance. C'est un peu prématuré.

Le coprésident (M. Beatty): Je tiens à préciser que M. Eglington n'a pas fait cela. Vous remarquerez que la date au-dessus du projet du rapport est le 9 juillet. Celui-ci a donc été rédigé après que M. Eglington et le comité aient reçu la lettre du ministre dans laquelle il refusait de donner suite à la requête du comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le rapport a certainement été rédigé avant que la question ne soit soulevée en comité.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le comité n'a jamais demandé à personne de rédiger un rapport destiné au ministre des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): Le rapport, me semble-t-il, n'est pas adressé au ministre des postes mais au Parlement . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En effet.

Le coprésident (M. Beatty): Je croyais que le comité avait donné comme directives d'écrire au ministre pour lui dire que, si les mesures demandées n'étaient pas prises, il allait en faire rapport à la Chambre. Il est donc tout à fait normal que M. Eglington prenne ce genre de mesures lorsqu'il reçoit un non catégorique. C'est pourquoi il a rédigé un projet de rapport que doit étudier le comité, et qu'il n'est certainement pas obligé de le présenter.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai certainement pas voulu qu'un rapport soit rédigé avant même que le comité ne soit saisi de la question.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, pour ce qui est de ce rapport, n'est-ce-pas la même chose que dans le cas de M. MacGuigan?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous êtes certain? Le rapport n'a-t-il pas été rédigé la semaine dernière?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est ce que je voulais dire. La semaine dernière, on a rédigé un rapport à propos de la rédaction d'un rapport. Par conséquent, c'est la façon de procéder du comité. C'est ma première observation.

Ma deuxième observation, c'est qu'il y a bel et bien une différence entre le cas MacGuigan et le cas du ministre des Postes. Je ne crois pas qu'il y ait d'autre solution devant un refus catégorique que celle que l'on nous propose et que refuse malheureusement M. Robinson. Il n'y a pas d'autre façon de procéder et je crois qu'il faut faire une distinction très nette entre cette histoire et le cas de M. MacGuigan.

Je ne suis pas heureux de ce qui se passe et je souhaiterais qu'il en soit autrement, mais pour la bonne marche des travaux

[*Text*]

committee, I think it is quite reasonable for us to deal with the response from the minister, which was, "No, I am not going to change it."

Now, I take it that when the minister signs a letter, it is a considered response. In the case of Mr. MacGuigan, the problem was he had not, as a minister, signed a letter. The only letter he did sign was one saying that from his point of view, he would go along with the request of the committee. Here we have exactly the reverse, for reasons that may be known to Mr. Ouellet, which he apparently sets forth in his letter of July 7, but there they are. I do not think the committee has any alternative in that case.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If I may interject again, Mr. Chairman, I do not really think the two cases are analogous by any means, and the thing I am really objecting to is what may be considered as a practice; it has happened once. I do not think that establishes it as practice, and it is a practice that I hope would stop. It is this business of attaching a draft report to pieces of correspondence that have come before this committee before the committee has considered them.

I am sure there is nothing in our terms of reference that indicates to our counsel or anybody else that they are supposed to prepare a draft report to be attached to correspondence before the committee has considered it. Now, if it is done after we have considered it, that is an entirely different matter. If we decide here tonight that in fact a draft report should be prepared, I think that is the time to do it, but certainly not to be so presumptuous as to prepare the report before we have even looked at the correspondence.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson, your point surely is that there is nothing presumptuous on the part of counsel. There is no indication the committee is bound to submit the report, any more than it was bound and submitted in the case of the MacGuigan incident. Counsel has prepared it after a clear indication by the Joint Chairman to the minister that it was our intention to do that for the consideration of the committee, and it is strictly in the committee's hands as to what to do with it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have announced what we are going to do in the letter to Mr. Rapley. We say:

> Consequently, the committee will feel obliged to draw the special attention of the two Houses to this matter unless it receives within a short time an undertaking to amend the Regulations . . .

He writes back and says, "No."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That was in 1978.

The Joint Chairman (Senator Godfrey):

> . . . immediate report to the Houses unless we receive from you the . . .

We have announced what we are going to do, and I would hope that counsel has enough initiative to do exactly what he did do, which is to prepare a report.

[*Translation*]

du comité, il n'est que logique de donner suite à la réponse du ministre qui nous a opposé un refus de changement catégorique.

Lorsqu'un ministre signe une lettre, c'est qu'il l'a lue. Dans le cas de M. MacGuigan, le problème c'est qu'il n'avait pas signé de lettre. La seule lettre qu'il n'avait pas signé c'était celle dans laquelle il disait accéder à la requête du comité. Pour des raisons que connaît sans doute M. Ouellet et qu'il expose dans sa lettre du 7 juillet, c'est tout à fait le contraire qui se produit. Je ne crois pas que le comité ait le choix.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si vous permettez, monsieur le président, je n'ai jamais prétendu que les deux cas étaient analogues, loin de là. Je m'oppose toutefois à ce que l'on considère comme une pratique courante. Cela s'est produit une fois. Ce n'est certainement pas suffisant pour considérer cela comme la pratique. J'espère d'ailleurs qu'elle cessera. Je n'aime pas que l'on annexe un projet de rapport a une série de lettres avant même que le comité n'ait eu le temps d'y jeter un coup d'œil.

Nulle part dans notre mandat dit-on que notre conseiller juridique ou quelqu'un d'autre est censé rédiger un projet de rapport et l'annexer à la correspondance avant même que le comité ne l'ait vu. C'est une toute autre histoire lorsque le rapport est rédigé après. Si ce soir nous devions décider qu'il faut rédiger un rapport, nous aurons certainement le temps de le faire. Ne soyons toutefois pas assez présomptueux pour le rédiger avant même que nous ayons pu jeter un coup d'œil à la correspondance.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, vous ne prétendez certainement pas que notre conseiller s'est montré présomptueux. Absolument rien n'oblige le comité à présenter ce rapport, non plus que dans le cas de M. MacGuigan. Le conseiller l'a rédigé parce que les coprésidents, dans la lettre qu'ils ont envoyée au ministre, ont dit qu'ils avaient l'intention de recommander au comité la présentation d'un rapport. Toutefois, c'est maintenant à vous de décider.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans la lettre que nous avons envoyée à M. Rapley, nous avons annoncé votre intention puisque nous disons, et je cite:

> Par conséquent, le comité se sentira obligé d'attirer tout particulièrement l'attention des deux Chambres sur cette question à moins que, d'ici peu, il ne reçoive promesse de modifier les règlements . . .

Sa réponse: "Non."

Le coprésident (M. Beatty): C'était en 1978.

Le coprésident (sénateur Godfrey):

> . . . immédiatement un rapport aux deux Chambres à moins de . . .

Nous l'avons averti de ce que nous avions l'intention de faire. J'espérais que le conseiller aurait suffisamment d'initiative pour faire exactement ce qu'il a fait, c'est-à-dire rédiger un rapport.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us be fair now. In your letter, Mr. Co-Chairman, you say:

. . . we will recommend to the Committee . . .

So tonight you are going to recommend to the committee what you are going to do, and here you have the audacity to have a draft report attached to it, and I am objecting to it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I understand the sensitivities that Mr. Robinson is concerned about in this matter, but the fact is there is a background, with all deference to Mr. Robinson. The committee has considered the merits of the case within its terms of reference. We are attempting to communicate with the departmental officials, pointing out the considered view of the committee with respect to the position it takes vis-à-vis the regulation.

What is happening now is that after all this has taken place, the committee has declared itself quite unequivocally, and I think you would probably agree with the essence of the recommendation of the committee. Then the question arises as to the procedure we should follow. I do not think it is presumptuous on anyone's part to come forward with a draft report to the House after a flat refusal. We have the option of looking at this draft report and saying we do not subscribe to it; we have changed our mind, and the report does not reflect the feeling of the committee.

I am not offended by the fact we have a report before us to expedite our deliberations. It seems to me we might be critical of Mr. Eglington if he had not drafted this report for our consideration. I mean, we spent enough time being frustrated in our endeavours by governments, of any stripe. The fact that we have a mandate here—it seems to me it is eminently sensible to have something before us to consider. Let us look at the merits of what the report says. If we do not subscribe to it, or if you want to make some sort of recommendation on a séance with the ministers after a final notice, it is like giving a demand letter for a collection and the guy says, "Stuff it up your nose; I will not pay this debt". If you have already told him you are going to take the matter to court if he does not pay this debt, it strikes me that the only recourse you have is to issue a writ.

• 2055

What we have said to the minister, in analogous terms, is look, here is what we think are the merits of this particular matter; we think changes should be made; will you agree to this? We have tried to get some sort of arrangement through the department. We want to appeal to you as a last court of resort within the department. He comes back and says he is satisfied, after reviewing the case, there is no merit in our position.

What alternative do you recommend we take on this matter? Do you want us to go and link arms and go up to his office now and sit until he comes back tonight and wait for him? It seems to me we should report to the House. If you do

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Soyons justes. Dans votre lettre, monsieur le coprésident, vous dites:

. . . nous recommanderons au comité . . .

Ce soir, vous êtes donc censé recommander au comité des mesures à prendre. Et voilà que vous avez l'audace d'annexer à la série de lettres un projet de rapport. Voilà ce à quoi je m'oppose.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je comprends pourquoi M. Robinson s'inquiète, mais, en toute déférence, je dirais que l'on a des raisons d'agir ainsi. Le comité a étudié l'affaire conformément à son mandat. Nous essayons de communiquer aux fonctionnaires du ministère le point de vue du comité sur les règlements.

Voilà que tout cela s'est produit et que le comité s'est prononcé sans équivoque. Je suis d'ailleurs en faveur de ce que l'on recommande au comité. Maintenant, l'on se demande comment procéder. Ce n'est certes pas présomptueux de nous proposer un rapport à la Chambre après s'être fait opposer un refus catégorique. Nous sommes libres de nous opposer à la présentation de ce rapport, après l'avoir lu, si nous avons l'impression qu'il ne reflète pas nos sentiments.

Je ne suis pas du tout froissé que l'on ait rédigé d'avance ce rapport dans le but d'accélérer nos travaux. Nous aurions plutôt pu critiquer M. Eglington s'il ne l'avait pas fait. Vous comprenez, nous perdons déjà suffisamment de temps pour toujours essuyer un refus de la part des divers ministères. Il me semble qu'il est tout à fait normal que nous ayons un mandat. Examinons le rapport. Si nous ne l'acceptions pas ou si nous voulons faire une recommandation pour avoir une séance avec le ministre après dernier avis, après que l'on nous ait envoyé promener, c'est comme quand quelqu'un vous dit qu'il ne paiera pas ses dettes alors que vous l'avez menacé de le traîner devant les tribunaux, le seul recours est le bref d'assignation.

De la même façon, nous avons dit au ministre, voilà ce que nous en pensons; il faut changer cela; êtes-vous d'accord? Nous avons essayé de passer par le ministère. Nous vous faisons appel en dernier ressort. Or, après avoir étudié la question, il nous dit que notre position ne tient pas debout.

Que faisons-nous alors? Voulez-vous que nous nous serrions les coudes et que nous montions à son bureau pour l'attendre jusqu'à son retour? Je pense que nous devrions faire plutôt rapport à la Chambre. Si vous n'êtes pas d'accord, quelle solution proposez-vous?

[*Text*]

not agree with that, then I would be interested in hearing your alternative.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think I have made my position very clear, that even the letter from our Joint Chairmen merely says they will recommend to the committee an immediate report, and so on. Before we even recommend to the committee that we do such and so or do not do such and so, we already have a draft report. I merely say I think it is a bit presumptuous of our Counsel or our co-chairmen to do this without a steering committee meeting or without having a proper meeting of this committee to decide if, in fact, we do want to have a report to the House. That is what I am really saying.

Maybe this is the final outcome. I am not saying it is not. I did not even say there was anything wrong with the report. All I am saying is that to me it just seems a bit presumptuous. We are assuming immediately everybody is going to agree and we are going to go ahead and take this action. I am not so sure we are.

Mr. Kempling: It is a draft report.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I know it is a draft report, but by the same token it means if we act on it and say we should have a report, the word "draft" will just disappear and it will be a report as of tonight.

Mr. Kempling: Would you amend the report in any way?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am not suggesting I would amend the report. I am just suggesting at this time that it may be premature.

Mr. Hnatyshyn: What do you want us to do now?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I really think we should speak to the minister.

Mr. Kempling: From 1978?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we are not talking about this minister from 1978, we are talking about this minister having received the letter on June 19 which he replied to on July 7.

Mr. Kempling: It is the same official . . .

An hon. Member: By God!

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Senator, do you have any feelings on this; or Mr. Dubois?

Senator Lafond: My feeling on this is we have stated our position to the minister, the minister has said no, so we should go ahead with the report and field it.

Mr. Hnatyshyn: Senator Lafond's succinctness is unequal to this committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is that simple, is it not?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If there is no further discussion, would somebody like to move the adoption? Mr. Baker? Mr. Robinson?

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois avoir dit très clairement ce que je pensais, même la lettre de nos coprésidents dit simplement qu'ils recommanderont au comité d'envoyer immédiatement un rapport, etc. Avant même de recommander au comité de faire ceci ou celà, nous avons déjà un projet de rapport. Je trouve qu'il est un peu présomptueux de la part de notre conseiller ou de nos coprésidents de le faire sans réunir le comité-directeur ni sans avoir convoqué notre comité pour décider si nous voulons vraiment faire rapport à la Chambre. C'est tout ce que je disais.

Peut-être est-ce le dernier ressort. Je ne dis pas le contraire. Je n'ai même pas dit que je n'étais pas d'accord sur ce rapport. Cela me semble simplement un peu présomptueux. C'est supposer immédiatement que tout le monde va être d'accord sur la voie à suivre. Je ne suis pas sûr qu'il en soit ainsi.

M. Kempling: Il s'agit d'un projet de rapport.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je sais, mais si nous décidons qu'il nous faut un rapport, le mot «projet» disparaîtra tout simplement et cela deviendra un rapport.

M. Kempling: Voudriez-vous d'une façon ou d'une autre modifier le rapport?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce n'est pas ce que je dis. Je dis simplement que c'est probablement prématuré pour le moment.

M. Hnatyshyn: Que voulez-vous que nous fassions maintenant?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois qu'il nous faut parler au ministre.

M. Kempling: Depuis 1978?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous ne parlons du ministre depuis 1978, nous parlons du ministre qui a reçu la lettre du 19 juin à laquelle il a répondu le 7 juillet.

M. Kempling: C'est le même fonctionnaire.

Une voix: Dieu!

Le coprésident (M. Beatty): Sénateur, qu'en pensez-vous? Monsieur Dubois?

Le sénateur Lafond: Je crois que nous avons bien expliqué au ministre ce que nous en pensions et qu'il a refusé notre position si bien qu'à mon avis nous devrions déposer ce rapport.

M. Hnatyshyn: Seul le sénateur Lafond peut faire des interventions aussi succinctes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est aussi simple, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Beatty): Si vous n'avez rien à ajouter, quelqu'un veut-il proposer qu'on adopte ce rapport? Monsieur Baker? Monsieur Robinson?

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, I am just opposed.

Senator Lafond: I shall second it.

Motion agreed to.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I want to be recorded as opposed. It is not because I have any objection to the content of the draft report. It is merely because of the way in which it has been presented to us this evening. I hope this is not going to be a practice of this committee, because if it is, I am going to bring it up at each and every meeting we have.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we had better settle that one right now. I think it would be appropriate for somebody to approve of this type of practice, because really, this makes sense. If we have a final refusal, come along with a draft report so we can consider it—as a general policy. We do not need to follow it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I might indicate as well, Mr. Robinson, the next item on the agenda is the Wildlife Area Regulations.

December 13, 1979
The Honourable John Fraser,
Minister of the Environment,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-866, Wildlife Area Regulations—Section 7, 9 and 10

Dear Mr. Fraser:

The late Committee had these Regulations before it on 29th June 1978 and 1st March 1979. The new Committee considered them on 22nd ultimo. The late Committee had decided to report several provisions of the Regulations to the two Houses but was prevented from doing so by the dissolution of Parliament. The new Committee has decided, before taking the same action, to refer the Committee's objections to the Regulations to you to give a new Administration a chance to respond.

The correspondence between the Committee's counsel and the Designated Instruments Officer for the Migratory Birds Branch is enclosed. However, we wish to restate briefly the Committee's position.

Section 7 of the Regulations makes the cancellation, amendment or suspension of a Wildlife Area activity permit dependent upon your *opinion* as to a certain state of affairs. The Committee disapproves of open ended discretionary powers but notes that in the case of section 7 there is at least a general statement as to the purpose of your power to cancel, suspend or amend. The Committee believes that the basis of action should not be mere opinion but reasonable cause to believe. The Committee also considers that section 7 should give some indication as to when a permit will be suspended and when cancelled. Mr. Boyd gave such an indication in the fourth paragraph of his letter of 25th July 1978 and the Committee wishes that the grounds he mentioned be reduced to legal form and included in section 7.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, je suis contre.

Le sénateur Lafond: J'appuie la proposition.

La motion est adoptée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je veux qu'il soit inscrit que je me suis opposé au dépôt de ce rapport. Ce n'est pas parce que je m'oppose à son contenu. C'est simplement parce que je n'aime pas la façon dont la chose nous a été présentée ce soir. J'espère que cela ne sera pas l'habitude car sinon, je ferai objection à chaque fois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'il serait mieux de régler la question une fois pour toute. Je trouve qu'il serait au contraire normal que l'on approuve ce genre de pratique lorsque nous obtenons un refus final, que l'on nous prépare un projet de rapport pour que nous puissions l'étudier sans nécessairement devoir le suivre.

Le coprésident (M. Beatty): Je vous signalerai d'autre part, monsieur Robinson, que le prochain article à l'ordre du jour est le règlement sur les réserves de la faune.

Le 13 décembre 1979
L'honorable John Fraser
Ministre de l'environnement
Ottawa, (Ontario)

Objet: DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune—articles 7, 9 et 10

Monsieur le Ministre,

L'ancien comité a examiné ce règlement lors de ses séances du 29 juin 1978 et du 1er mars 1979 et le nouveau comité l'a examiné lors de sa séance du 22 du mois dernier. L'ancien comité avait décidé de faire rapport aux deux chambres relativement à plusieurs dispositions du règlement, mais en avait été empêché par la dissolution du Parlement. Avant d'entreprendre ces mêmes démarches auprès du nouveau Parlement, notre comité a décidé de vous faire part de ses objections afin de donner à la nouvelle administration une occasion d'exprimer son avis.

Vous trouverez ci-jointe la correspondance entre le conseiller auprès du comité et le fonctionnaire désigné chargé des règlements pour la division des oiseaux migrateurs. Toutefois, nous désirons rappeler brièvement ici la position du comité.

D'après l'article 7 du Règlement, il vous appartient, selon votre appréciation de la situation, de suspendre, de retirer ou de modifier tout permis autorisant à se livrer à une activité dans une réserve de la faune. Le comité désapprouve l'exercice illimité de pouvoirs discrétionnaires mais remarque que dans le cas de l'article 7, l'objet de votre pouvoir d'annuler, de suspendre ou de modifier, est au moins défini dans ses lignes générales. Le comité toutefois pense que les mesures ne doivent pas être prises en raison d'une appréciation personnelle, mais plutôt de motifs bien déterminés. Le comité estime d'autre part que l'article 7 devrait préciser dans quelles conditions un permis devrait être suspendu ou annulé. M. Boyd s'y réfère au quatrième paragraphe de sa lettre du 25 juillet 1978, et le

[*Text*]

Section 9 of the Regulations seeks to confer on a wildlife area officer the powers of a police constable. The Committee does not approve of the conferring of powers by reference to another office, especially when the powers of that office are shrouded in the mists of legal history. (See, for example, *Attorney-General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. Ltd. 1955* A.C. 457.) The Committee does not think it desirable to have to have recourse to Coke, Blackstone and Lambard to find out what powers have been conferred on a wildlife area officer. The Committee also entertains some doubts about the validity of section 9. Section 13(g) of the Act states that the Governor in Council may make regulations "specifying the powers and duties of any person appointed to be an officer pursuant to section 12". No powers have been specified, but they have been incorporated by reference, something Parliament itself could very easily have done with economy of words. The Committee would expect the Regulations to be more specific and detailed.

Section 10 of the Regulations does specify particular powers of officers but powers of such breadth that the Committee considers them not only to infringe eight of its criteria but also to be beyond the contemplation of Parliament. The late Committee did not find the defence of section 10 given by Mr. Boyd in his letter of 4th December 1978 to be compelling.

We trust that you will give the late Committee's objections careful attention so that the new Committee will be able to decide upon its position and course of action in the full knowledge of your Department's carefully considered position.

Yours sincerely,

John M. Godfrey,
Joint Chairman,

W. Kenneth Robinson,
Joint Chairman.

Enclosures

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No report is appended to the correspondence, because Counsel felt it was a matter still actively to be considered by the committee. No indication had been made by the committee previously that we intended to make an immediate report. The thing appears to be in limbo at the present time, with the last correspondence being a letter to the minister on March 12. Mr. Eglington did not draft a report because he felt that the matter should be brought to the committee's attention, that we were not at the stage that a decision should be made necessarily to report to the House. So that discretion is used. This was an instance in this particular case where it was clearly indicated to the minister that the chairman would be recommending to the committee that a report be made, and the discretion used by Mr. Eglington was entirely appropriate, in my judgment.

[*Translation*]

comité souhaiterait que ses termes, mis sous forme juridique, soient intégrés à l'article 7.

L'article 9 du Règlement vise à doter tout fonctionnaire responsable d'une réserve de la faune des mêmes pouvoirs qu'un agent de police. Le comité désapprouve le transfert de pouvoirs d'une fonction à l'autre, notamment lorsque la définition de cette fonction dans la littérature jurisprudentielle reste obscure. (Se rapporter pour exemple à l'affaire *Attorney-General for New South Wales c. Perpetual Trustee Co. Ltd.* (1955) A.C. 457.) Le comité ne pense pas souhaitable de recourir à Coke, Blackstone et Lambard, pour découvrir quels pouvoirs ont été conférés à un fonctionnaire responsable d'une réserve. Le comité par ailleurs met en doute le bien fondé de l'article 9. L'article 13g) de la Loi stipule que le gouverneur en conseil peut prendre des dispositions réglementaires «précisant les pouvoirs et fonctions de toute personne nommée à un poste de fonctionnaire ou d'agent en application de l'article 12». Les pouvoirs n'ont pas été finis, mais ils ont été prévus par renvoi, ce que le Parlement lui-même aurait pu facilement faire en peu de mots. Le comité aimerait donc que ces règlements soient plus précis et plus détaillés.

L'article 10 du Règlement ne précise aucun des pouvoirs particuliers des fonctionnaires, mais ces pouvoirs sont d'une portée telle, que le comité les considère en contradiction avec huit de ses critères, et qu'ils dépassent l'intention du législateur. L'ancien comité n'a pas trouvé très convaincants les arguments de M. Boyd énoncés dans sa lettre du 4 décembre 1978 pour défendre l'article 10.

Nous espérons que vous donnerez aux objections de l'ancien comité toute l'attention nécessaire, afin que le nouveau comité puisse juger en pleine connaissance de cause de la position de votre ministère et prenne les mesures qui s'imposent.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident
John M. Godfrey

Le coprésident
Kenneth Robinson

Pièces jointes

Le coprésident (M. Beatty): On n'a pas annexé de rapport à la correspondance car notre conseiller a jugé que c'était une question qu'il fallait que le comité étudie encore. Le comité n'avait pas jusqu'ici déclaré son intention de présenter immédiatement un rapport. Il semble que nous en soyons arrivés à un point mort puisque la dernière lettre au ministre date du 12 mars. M. Eglington n'a pas préparé de rapport car il a eu l'impression qu'il fallait simplement signaler cette situation en comité. Dans le cas particulier, on avait clairement indiqué au ministre que le président recommanderait au comité de faire rapport à la Chambre et je crois que M. Eglington a tout à fait raison de le préparer.

[*Texte*]

• 2100

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we have had a change of ministers and a few other things and I think probably these were taken into consideration. I had two suggestions to make with regard to this. One was that I wanted to ask the question why there was no reply and, secondly, I felt there should be a follow-up letter on this right away. Then I think we would probably be in the position where it would come before the committee and we might decide there should be a draft report, and then the draft report would come back at the following meeting.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. You are referring there to the Wildlife Regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The only reason why I cite them is that it is an example that not all items coming before the committee which are unresolved have draft reports appended to them. But you had raised the procedural point as to whether or not in future it would be acceptable to have draft reports placed before the committee, and in circumstances such as this instance.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that is a very important point, and I suppose, Mr. Chairman, if it is in order to have it settled, it should be settled. I would think that counsel is exercising appropriate judgment when he reads a letter from a co-chairman of the committee that sets forth definitively what the committee's judgment is, as he did with the case with the Postmaster General. I would be the first to fault counsel if he jumped the gun on preparing a document at a point of time before that final position. But if every member reads carefully the matter that we have just dealt with you will see that there is no good reason why a draft report should not be prepared.

Mr. Kempling was quite right. It is a draft report only. It is a piece of paper until it is dealt with by this committee, and to do otherwise is really to impede the work of the committee. It could equally impede the work of the committee and lead to procedural wrangles if Mr. Eglington or anyone else jumped the gun on preparing a report, as would be the case if he had gone ahead and done that on the Wildlife matter. Surely the committee ought to have all the documents before it that fall naturally from the position that events have taken the committee's consideration to. I do not like these motions to do these things in this committee but I think that is an appropriate procedure. In fact, we could fault Mr. Eglington if he did not do that.

An hon. Member: It would take that much longer.

Mr. Hnatyshyn: In considering the general policy here of the way in which we are going to handle what I would call the final demand letter, I think there are two ways of dealing with these matters. One is to have a letter from the chairman saying first final demand, then second final demand, and then final final demand. You could do it by correspondence and then really, credibility would be right up there. The second thing we could do is say final demand, the chairman being quite specific about what the view of the committee is and what remedial action we would like to see, but then have an understanding.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ma foi, on a changé de ministre et je crois que l'on aurait pu tenir compte de tous ces événements. J'avais deux suggestions à faire à ce sujet. D'une part demander pourquoi il n'y avait pas eu de réponse, deuxièmement, envoyer immédiatement une autre lettre à ce sujet. Je crois que nous pourrions alors reprendre la question en comité et voir si nous voulons préparer un rapport, lequel serait présenté à la séance suivante.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Vous parlez là des règlements sur les réserves de la faune.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Si je donnais cet exemple, c'est pour montrer que tous les problèmes non-résolus présentés au comité ne sont pas nécessairement accompagnés de projet de rapport. Or vous aviez posé une question de procédure en demandant si à l'avenir il serait accepté que des projets de rapport soient ainsi présentés au comité dans de telles circonstances.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je crois que c'est un point très important qu'il nous faudrait régler, si c'est possible, monsieur le président. J'estime que le conseiller fait preuve de jugement lorsqu'il lit une lettre d'un des co-présidents du comité qui ne laisse aucun doute sur la position du comité. C'est ce qu'il a fait pour le ministre des Postes. Je serai le premier à en vouloir au conseiller s'il se mettait à préparer un document alors que nous n'avions pas pris encore de décision. Si tout le monde relit très sérieusement ce que nous avions entre les mains, vous verrez que la préparation d'un projet de rapport a été tout à fait justifiée.

M. Kempling avait bien raison. Il ne s'agit que d'un projet de rapport. Ce n'est qu'un bout de papier tant que le comité ne l'a pas étudié, et je crois que refuser de s'en servir ne revient qu'à gêner les activités du comité. Ce serait la même chose et cela poserait des problèmes de procédure si M. Eglington se mettait à préparer un rapport lorsque les circonstances sont celles des règlements sur les réserves de faune. Il est évident que le comité devrait pouvoir disposer de tous les documents qui découlent des circonstances qu'il a étudiées. Je n'aime pas que l'on soit obligé de proposer des motions pour parvenir à ce genre de chose au sein de ce comité, mais je juge que la procédure est tout à fait justifiée. En fait, nous pourrions en vouloir à M. Eglington s'il ne l'avait pas fait.

Une voix: Ce sera encore plus long.

M. Hnatyshyn: Si l'on envisage de façon générale comment nous traiterons cette lettre finale, je crois que nous devons songer à deux solutions. D'une part une lettre du président déclarant qu'il s'agit de la première demande finale, puis de la deuxième demande finale, et enfin de la dernière demande finale. Cela pourrait se faire par correspondance. On pourrait également bien préciser qu'il s'agit de la demande finale si le président expliquait très clairement la position du comité et ce qu'il recommande.

[*Text*]

As I understand it, what Mr. Robinson is really driving at is that we should always wait until we get no reply, have a report back, and then decide what we are going to do. In other words, he wants a hiatus period of some sort. Conceivably we will decide that we are going to send Mr. Robinson down to speak to him behind the curtains, or we are going to send our committee chairman up to the office and sit there and wait for an appointment, or we are going to phone or do something. My own assessment would be that if correspondence is to have any sort of validity at all—I do not think they are offensive letters, particularly. They are being sent out by our co-chairmen. They state the facts in unemotional terms and simply say that this is the view of the committee. If we get a flat rejection I think we should try to move forward on these things within our mandate to report to the House what our problems are and what our recommendations are.

• 2105

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is it not up to us to decide at a meeting, maybe on advice of counsel, if you like, as to whether in fact there has been a flat rejection? The letter of our Joint Chairmen to Mr. Ouellet says, If you do not amend the regulations we are going to recommend to the committee something to do. He writes back and says nothing about amending the regulations, but he says it is not necessary to set out in the regulations a procedure for cancelling the licence. He does not say he is not going to amend them, he just says it is not necessary to set out a procedure for cancelling the licence in the regulations. Maybe that provokes a response; we indicate why it is necessary to be done, and if it is not done then there has to be an amendment.

I think we are going a step too far to have a draft report based on that in itself. I do not think it is something our counsel should take upon himself to decide, or even the Joint Chairmen. It is the kind of thing that should properly be brought either before a steering committee for a recommendation, or before this committee for consideration.

Mr. Hnatyshyn: But certainly you have to agree that the mere fact that counsel drafts up even on his own initiative, which is the kind of activity that often is unheard of in most government circles, that there is an initiative here. We always have the option of saying, No, we do not agree with that. We did it with Mr. MacGuigan at your behest. We had a draft recommendation and we came back and said, we will take one more shot at this and we will ask you to go ahead. We always retain that option. Why should we delay or impede our deliberations any more than they are now by worrying about internal operations?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we should move on. I think a sufficient consensus has been expressed and it will be a guide to the Joint Chairmen in the future.

Mr. Hnatyshyn: We are basically not bad fellows. Notwithstanding what a lot of people say, I am with them.

[*Translation*]

D'après ce que je comprends, M. Robinson voudrait en fait que nous attendions de ne pas avoir de réponse, d'en être avisés, avant de décider de ce que nous allons faire. Autrement dit, il veut un certain délai entre les deux. On peut donc s'attendre à ce que nous envoyons M. Robinson parler au ministre derrière les rideaux ou le président de notre comité au bureau du ministre pour attendre un rendez-vous à moins que nous téléphonions ou fassions quelque chose d'autre. Personnellement, je crois que si la correspondance doit servir à quelque chose, il ne s'agit pas de lettre de provocation, mais de lettres envoyées par nos coprésidents, qui énoncent les faits de façon objective et exposent la position du comité. Si nous recevons un refus net, je pense qu'il nous faut essayer d'avancer dans le cadre de notre mandat et de faire rapport à la Chambre sur nos problèmes et nos recommandations.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): N'est-ce pas à nous de décider d'une réunion, sur l'avis du conseiller si vous le voulez, afin de décider s'il y a eu vraiment un rejet pur et simple? La lettre des coprésidents à M. Ouellet mentionne que s'il ne modifie pas les règlements, nous allons recommander que le comité fasse quelque chose. Il nous écrit de nouveau mais ne mentionne rien au sujet des règlements tout en déclarant qu'il n'est pas nécessaire que le règlement fasse mention de la méthode d'annulation du permis. Il ne déclare pas devoir amender le règlement mais dit simplement qu'il n'est pas nécessaire que la méthode soit mentionnée dans le règlement quant à l'annulation du permis. Il faudrait peut-être répondre. Nous avons donné des raisons pour lesquelles il fallait que ce soit fait et çà n'a pas été fait; il faudrait donc un amendement.

A mon avis, nous allons un peu trop loin en voulant rédiger un rapport à ce sujet. Je ne crois pas que la décision doit venir du conseiller ou même des coprésidents. Il faudrait que la question soit renvoyée au comité directeur pour en obtenir une recommandation ou qu'elle soit soumise à l'étude du comité.

M. Hnatyshyn: Le simple fait que le conseiller rédige, même de sa propre initiative, ce qui est à peu près inexistant dans n'importe quel cercle du gouvernement, cela présente quand même une initiative. Nous avons toujours le choix de dire non, nous ne sommes pas d'accord. Nous l'avons fait pour M. MacGuigan, sur votre ordre. Nous avions un projet de recommandation et nous avons décidé de faire un autre essai; c'est pourquoi nous vous avons demandé d'aller de l'avant. Nous avons toujours ce choix. Pourquoi devrions-nous retarder nos délibérations ou les entraver plus qu'elles ne le sont actuellement en nous inquiétant de ces questions internes?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faut passer à quelque chose d'autre. Presque tout le monde est d'accord; cela servira donc de guide au coprésident à l'avenir.

M. Hnatyshyn: Ou fond, nous ne sommes pas de mauvaises gens. En dépit de ce que disent bien des gens, je suis de leur avis.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is all in the interests of natural justice and I think there should be some natural justice for the Postmaster General as well.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we could move on. The Wildlife Area Regulations are SOR/77-866. I see there is not a draft letter appended to it and I would ask Mr. Eglington to bring us up to date and tell us why there is not.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this matter too is old, but nowhere near as old. It only goes back to the middle of 1978. The committee always has a certain amount of difficulty in dealing with the migratory birds branch of the Department of Environment. Dr. Boyd and Mr. Cooch are distinguished ornithologists but they have a certain amount of difficulty in grappling with what the committee tells them or writes to them about migratory birds and wildlife area regulations. The correspondence had reached an impasse or a deadlock and letters were written to the minister on the committee's instructions. Then I sent a chase-up letter to the current minister after his appointment and it is basically for the committee to decide what it wants to do now; whether it wants to send an emissary to the minister, write to the Minister again, or go ahead in the absence of any further contact with the minister.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Has there been not even an acknowledgement from the minister of your letter dated March 12, 1980?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): My two queries, Mr. Chairman, are the same as those I put on the record before. Why did we receive no reply? Has there been any telephone call or any follow-up by our counsel? This did go to the minister but there might have been some contact made; I do not know.

Mr. Eglington: I am sorry. There was a formal acknowledgement of the letter from a departmental assistant on March 24.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There has been a letter?

Mr. Eglington: Just an acknowledgment from the minister's assistant. There has been no substantive response to the correspondence.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then I would suggest that we have a follow-up letter on this asking for a response forthwith.

• 2110

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if we could put on the record the response of the departmental assistant. It is dated March 24:

> Dear Mr. Eglington:
>
> On behalf of the Honourable John Roberts I wish to acknowledge receipt of your correspondence dated March

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Tout cela est dans l'intérêt de la justice normale, il faudrait également que ce soit le cas pour le ministre des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): Nous ferions mieux de continuer. Nous en sommes au document DORS/77-866, règlement sur les réserves de la faune. Je vois qu'il n'y a pas de projet de lettre annexé; je vais donc demander à M. Eglington de nous mettre à jour sur le sujet et de nous en donner la raison.

M. Eglington: Monsieur le président, cette question est ancienne, même si elle n'est pas aussi ancienne que l'autre. Elle remonte au milieu de l'année 1978. Le comité a toujours eu passablement de difficultés à traiter avec la direction des oiseaux migrateurs du ministère de l'Environnement. M. M. Boyd et Cooch sont de distingués ornithologues mais ils semblent avoir un peu de difficulté à comprendre ce que le comité leur dit ou leur écrit au sujet des oiseaux migrateurs et des règlements sur les réserves de la faune. Nous en sommes arrivés à une impasse dans notre correspondance, un cul-de-sac, sur les instructions du comité, nous avons écrit au ministre. J'ai ensuite envoyé un rappel au ministre actuel, la prochaine nomination, il appartient maintenant aux membres du comité de décider ce qu'ils veulent. Désirent-ils que nous envoyons un émissaire au ministre, que nous lui écrivions de nouveau ou qu'en l'absence de toute communication avec les ministres, que nous procédions tout simplement?

Le coprésident (M. Beatty): Le ministre n'a-t-il pas répondu à votre lettre du 12 mars 1980?

M. Eglington: Non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'ai deux questions monsieur le président, les mêmes qui font déjà partie du dossier. Pourquoi n'avons-nous pas reçu de réponse? Le conseiller a-t-il téléphoné ou donné suite à cette correspondance? Cette lettre a été adressée au ministre, peut-être n'a-t-il pas eu par la suite de contact, je ne sais pas.

M. Eglington: Excusez-moi, un adjoint du ministère a officiellement accusé réception de cette lettre, le 24 mars.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons reçu une lettre?

M. Eglington: Un accusé de réception seulement de la part d'un adjoint du ministre. Il n'a pas eu d'autre réponse plus explicite à notre correspondance.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose donc que nous envoyons une lettre leur demandant de répondre immédiatement.

Le coprésident (M. Beatty): Ne pourrions-nous pas consigner au compte rendu le fait qu'un adjoint ministériel ait répondu, le 24 mars:

> Cher M. Eglington,
>
> Au nom de l'honorable John Roberts, je désire accuser réception de votre correspondance du 12 mars au sujet de

[*Text*]

12 pertaining to the late Committee's objection to Sections 7, 9 and 10 of SOR/77-866, Wildlife Area Regulations.

Please rest assured that your objections will be drawn to the minister's attention at the very earliest opportunity and that they will receive his full consideration.

Sincerely,

Danielle Wetherup,

Departmental Assistant

Office of the Minister of Environment Canada.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that Mr. Robinson's suggestion would be sensible in this case.

Mr. Dubois: What is the date of this letter?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): March 24. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I think we should refer to ourselves as the late committee henceforth.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there a consensus that the Joint Chairman should write to the minister, sending him a copy of Mr. Eglington's letter and requesting early response?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The fourth item on the agenda . . . I am sorry, I think Mr. Eglington has a further explanation.

Mr. Eglington: I just want to be absolutely clear. That report on the post office, that is to be presented.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The correspondence.

The next item on the agenda is the Public Service Employment Regulations, C.R.C. c. 1337, SOR/79-671.

[*Translation*]

l'objection que votre comité précédent avait quant aux articles 7, 9 et 10 du document DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune.

Soyez assuré que vos objections sont portées à l'attention du ministre le plus tôt possible et qu'elles seront examinées.

Bien à vous,

Danielle Wetherup,

adjointe ministérielle

Bureau du ministre d'Environnement Canada.

M. Baker (Nepean-Carleton): La suggestion de M. Baker aurait du sens dans ce cas-ci.

M. Dubois: De quand date cette lettre?

Le coprésident (M. Beatty): Du 24 mars. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je crois qu'il faudrait mentionner que nous sommes du comité précédent.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il consensus pour que le coprésident écrive au ministre, en lui envoyant copie de la lettre de M. Eglington et en demandant une réponse rapide?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Le quatrième article à l'ordre du jour . . . Excusez-moi, je crois que M. Eglington a une autre explication à nous donner.

M. Eglington: Je tiens à ce que ce soit bien clair. Il s'agit de présenter le rapport du ministère des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): La correspondance.

L'article suivant à l'ordre du jour est le document DORS/79-671, règlement sur l'emploi dans la Fonction publique; C.R.C., c. 1337.

ANNEX "A"

RATIONALE FOR REVOKING SECTIONS 6, 7, 8, 16, 20, 23
PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT REGULATIONS

SECTION 6—APPOINTMENTS FROM OUTSIDE THE PUBLIC SERVICE

Section 6 of the P.S.E.R. specified the conditions under which appointments from outside the Public Service were to be made.

References

Public Service Employment Act, Sections 8 and 11

Instruments of Delegation

Staffing Manual for the Public Service of Canada, Volume I, Section 12

Rationale for Change

Section 11 of the Public Service Employment Act stipulates that appointments are to be made from within the Public

ANNEXE «A»

RAISON DE LA RÉVOCATION DES ARTICLES 6, 7, 8, 16, 20, 23 DES RÈGLEMENTS SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE.

ARTICLE 6—NOMINATION DE PERSONNES EXTÉRIEURES À LA FONCTION PUBLIQUE.

L'article 6 des REFP établit les conditions des nominations de personnes extérieures à la Fonction publique.

Références

Articles 8 et 11 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

Instruments de délégation

Manuel de dotation en personnel de la Fonction publique du Canada, volume I, Section 12.

Raison du changement

L'article 11 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique stipule que les nominations doivent se faire parmi les employés

[*Texte*]

Service "except where, in the opinion of the Commission, it is not in the best interests of the Public Service to do so". Section 6 of the Regulations, however, limited the appointment of persons from outside the Public Service to situations where" . . . no person is available in the Public Service who is as well qualified for the position as the prospective candidate or candidates from outside the Public Service". Also, given the size and diversity of the Public Service, the requirement that the staffing officer be "satisfied that no person is available in the Public Service . . ." is impossible to apply and enforce. Consequently, the revocation of P.S.E.R. section 6 eliminates an unnecessary and unenforceable restriction on the staffing process and simplifies the Regulations.

Policy

Recruitment from outside the Public Service, in accordance with the terms of delegation for each department or agency, may be considered where it is deemed to be in the best interests of the Public Service or where attempts to appoint qualified candidates from within the Public Service have been unsuccessful. This statement represents no change in Commission policy with respect to appointments fom outside the Public Service.

SECTION 7—AREA OF COMPETITION

Section 7 of the P.S.E.R. specified the conditions which a staffing officer must consider when identifying the area of competition for open competitions.

References

Public Service Employment Act, Sections 13 and 19

Staffing Manual for the Public Service of Canada, Volume I, Section 12 and Annex A.

Rationale for Change

Because the direction provided by section 7 was of a procedural nature, it is more appropriately contained in a policy vehicle such as the Staffing Manual rather than in a statutory instrument. For this reason section 7 has been revoked.

Policy

The revocation of section 7 of the Public Service Employment Regulations will not affect Public Service Commission policy with regard to the identification of area of recruitment. This policy remains as follows: the staffing officer shall identify the area of recruitment for open competitions in terms of local, regional, or national area. Before doing so, however, s/he shall consider:

(i) the occupational nature and level of the position to be filled;

(ii) the availability of qualified candidates in the area;

[*Traduction*]

de la Fonction publique, «sauf les cas où la Commission juge que cette façon de procéder n'est pas la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique». Cependant, l'article 6 des règlements limite la nomination de personnes extérieures à la Fonction publique au cas où «. . . il n'y a dans la Fonction publique aucune personne disponible qui soit aussi qualifiée pour occuper le poste que le ou les candidats éventuels qui ne font pas partie de la Fonction publique». Par ailleurs, vu la taille et la diversité de la Fonction publique, il est impossible de satisfaire à l'exigence selon laquelle l'agent du personnel doit être «convaincu qu'il n'y a dans la Fonction publique aucune personne disponible . . .». Par conséquent, la révocation de l'article 6 des REFP supprime une restriction inutile et inapplicable concernant le processus de dotation et simplifie les règlements.

Politique

On peut envisager de recruter à l'extérieur de la Fonction publique, conformément aux conditions de délégation de chaque ministère ou organisme, si cela est jugé dans l'intérêt de la Fonction publique, ou si les tentatives faites pour nommer des personnes qualifiées de la Fonction publique n'ont pas été couronnées de succès. Cet état de choses ne constitue pas une modification de la politique de la Commission en ce qui concerne les nominations de personnes extérieures à la Fonction publique.

ARTICLE 7—ZONE DU CONCOURS.

L'article 7 des REFP stipule les conditions dont un agent du personnel doit tenir compte quand il détermine les zones de concours pour les concours ouverts.

Références.

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, articles 13 et 19.

Manuel de dotation en personnel de la Fonction publique du Canada, Volume I, section 12 et annexe A.

Raison du changement.

Comme l'article 7 concerne un point de procédure, il est préférable qu'il se trouve dans un document de politique comme le Manuel de dotation en personnel, que dans un texte statutaire. C'est pourquoi l'article 7 a été révoqué.

Politique

La révocation de l'article 7 des Règlements sur l'emploi dans la Fonction publique n'aura aucune incidence sur la politique de la Commission de la Fonction publique en ce qui concerne la détermination des zones de recrutement. Cette politique continuera à être la suivante: L'agent de dotation déterminera la zone de recrutement pour les concours ouverts, au niveau local, régional, ou national. Auparavant, il (elle) aura tenu compte:

(i) de la spécialisation et du niveau du poste à pourvoir;

(ii) de la disponibilité de candidats qualifiés dans la région;

[*Text*]

(iii) the time within which the position must be filled; and

(iv) other matters that s/he considers to be in the best interests of the Public Service.

Section 12 of the Staffing Manual is being revised to include a statement of this policy.

SECTION 8—LOCAL PREFERENCE

Section 8 of the P.S.E.R. limits the application of preference in appointment to the Administrative Support and Operational Categories in the Public Service to candidates residing in the area served by a local office.

References

Public Service Employment Act, Section 19

Staffing Manual for the Public Service of Canada, Volume I, Section 15.

Rationale for Change

Section 19 of the Public Service Employment Act provides for appointments to a local office from outside the Public Service. Because section 8 of the Regulations is not required to carry out and give effect to the Act and because it limits, unnecessarily, the flexibility provided by the Act, it has been revoked.

Policy

The revocation of section 8 of the Public Service Employment Regulations removes the requirement to extend local preference when making appointments from outside the Public Service to positions in the Administrative Support and Operational categories. Consequently, the policy with respect to appointments from outside the Public Service, for all categories except the Senior Executive Category, is consistent and parallels the area of competition as identified in Annex A of the Staffing Manual. The Staffing Manual will be amended to reflect this change.

SECTION 16—RETENTION OF EXAMINATION PAPERS

Section 16 of the P.S.E.R. specified the retention period of documents used in competitions.

Reference

General Records Disposal Schedule, Second Edition, 1968

P.C. 1966-69, PAC 68/001

Rationale for Change

Because the Public Service Employment Act does not refer to a retention period for examination papers or competition documents, P.S.E.R. section 16 is neither necessary to carry out and give effect to the Act nor is supported by the Act. The

[*Translation*]

(iii) des délais de dotation du poste;

(iv) d'autres questions qu'il (qu'elle) estime servir au mieux les intérêts de la Fonction publique.

L'énoncé de cette politique figurera dans un nouvel article 12 du Manuel de dotation en personnel.

ARTICLE 8—PRIORITÉS AUX CANDIDATS RÉSIDANT DANS LA RÉGION DESSERVIE PAR LE BUREAU LOCAL.

L'article 8 des REFP limite aux candidats résidant dans la région desservie par le bureau local la priorité en ce qui concerne la nomination à des postes des catégories du soutien administratif et de l'exploitation.

Références

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, article 19.

Manuel de dotation en personnel de la Fonction publique du Canada, volume I, article 15.

Raison du changement.

L'article 19 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prévoit le cas des nominations faites à un bureau local en choisissant les titulaires hors des cadres de la Fonction publique. L'article 8 des règlements a été révoqué parce qu'il ne concernait pas l'application de la Loi et parce qu'il limite inutilement sa portée.

Politique.

La révocation de l'article 8 des Règlements sur l'emploi dans la Fonction publique supprime la nécessité de donner la priorité aux candidats résidant dans la région desservie par le bureau local en ce qui concerne les nominations de personnes extérieures à la Fonction publique à des postes des catégories du soutien administratif et de l'exploitation. Par conséquent, la politique concernant les nominations de personnes extérieures à la Fonction publique, pour toutes les catégories sauf celles de la haute direction, se conforme à la politique relative aux zones de concours telle que précisée dans l'annexe A du Manuel de dotation en personnel. Le Manuel de dotation en personnel sera modifié pour rendre compte de cette modification.

ARTICLE 16—CONSERVATION DES COPIES D'EXAMEN

L'article 16 du REFP indique quelle est la durée de conservation des documents de concours.

Référence.

Plans généraux d'élimination des documents du gouvernement du Canada, deuxième édition, 1968.

C.P. 1966-1969, APC, 68/001.

Raison du changement.

Étant donné que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne précise pas quelle est la durée de conservation des copies d'examen ou des documents de concours, elle ne peut corroborer l'article 16 du REFP et celui-ci n'est pas nécessaire

[*Texte*]

procedural direction provided by section 16 is neither consistent with the direction provided by the Government of Canada General Records Disposal Schedule nor fulfills the requirement that competition documents be available for appeal, monitoring, and audit purposes. Section 16 has therefore been revoked.

Policy

Examination and test papers of candidates and all other documents pertaining to a competition shall be retained for a period of two years from the effective date of the eligible list or until an audit has been conducted for the period during which the selection process was completed, whichever period is longer. The Staffing Manual and delegation instruments will be amended to reflect this change.

SECTION 20—RETENTION OF ELIGIBLE LISTS

Section 20 of the P.S.E.R. specified the retention period of eligible lists.

Reference

General Records Disposal Schedule, Second Edition, 1968

P.C. 1966-1969, PAC 68/001

Rationale for Change

The Public Service Employment Act does not refer to a retention period for eligible lists. Consequently, section 20 of the Public Service Employment Regulations is neither necessary to carry out and give effect to the Act nor is supported by the Act. Moreover, this Regulation is neither consistent with the direction provided by the Government of Canada General Records Disposal Schedule nor fulfills the requirement that eligible lists be available for monitoring and audit purposes. Therefore, section 20 has been revoked.

Policy

Eligible lists shall be retained for a period of two years from the effective date of the eligible list or until an audit has been conducted for the period during which the selection process was completed, whichever period is longer. The Staffing Manual and delegation instruments will be amended to reflect this change.

SECTION 23—CONFIDENTIALITY OF INFORMATION

Section 23 of the P.S.E.R. provided direction with respect to the confidentiality of information regarding candidates for positions.

[*Traduction*]

à la mise en application de la Loi. Les directives de l'article 16 en matière de procédure ne correspondent pas à celles des plans généraux d'élimination des documents du gouvernement du Canada, et ne respectent pas les critères selon lesquels les documents de concours doivent être disponibles à des fins d'appel, de contrôle et de vérification. Par conséquent, l'article 16 du REFP a été abrogé.

Politique.

Les copies d'examen des candidats ainsi que les documents relatifs à un concours doivent être conservés pendant une période de deux ans, à partir de la date d'entrée en vigueur de la liste d'admissibilité, ou bien jusqu'à ce qu'on ait réalisé une vérification couvrant la période pendant laquelle le processus de sélection s'est déroulé, si celle-ci excède deux ans. Le Manuel de dotation en personnel et les instruments de délégation seront amendés afin de tenir compte de cette modification.

ARTICLE 20—CONSERVATION DES LISTES D'ADMISSIBILITÉ.

L'article 20 du REFP mentionne la durée de conservation des listes d'admissibilité.

Références:

Plans généraux d'élimination des documents du gouvernement du Canada, deuxième édition, 1968.

C.P. 1966-1969, APC 68/001.

Raison du changement.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne mentionne pas la durée de conservation des listes d'admissibilité. Par conséquent, cette loi ne corrobore pas l'article 20 du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique et celui-ci n'est pas nécessaire à la mise en application de la Loi. En outre, ce règlement ne correspond pas aux directives prévues par les plans généraux d'élimination des documents du gouvernement du Canada et ne respecte pas les critères selon lesquels les listes d'admissibilité doivent être disponibles à des fins de contrôle et de vérification. Par conséquent, l'article 20 a été abrogé.

Politique.

Les listes d'admissibilité doivent être conservées pendant une période de deux ans à partir de leur date d'entrée en vigueur ou jusqu'à ce qu'une vérification ait été effectuée pour la période pendant laquelle le processus de sélection se déroule, si elle excède deux ans. Le Manuel de dotation en personnel et les instruments de délégation seront amendés pour tenir compte de cette modification.

ARTICLE 23—CARACTÈRE CONFIDENTIEL DES RENSEIGNEMENTS.

L'article 23 du REFP établit certaines directives au sujet du caractère confidentiel des renseignements concernant les candidats.

[*Text*]

Reference

Canadian Human Rights Act, Part IV

Rationale for Change

The Public Service Employment Act does not refer to the matter of confidentiality of information. Therefore, section 23 of the Public Service Employment Regulations is neither necessary to carry out and give effect to the Act nor is supported by the Act. In addition, Part IV of the Canadian Human Rights Act deals with the protection of personal information in a much more complete and detailed manner than P.S.E.R. section 23. As candidates in Public Service competitions are now provided with this protection by law, section 23 is no longer necessary. That section has therefore been revoked.

Policy

Part IV of the Canadian Human Rights Act establishes limits on the use of personal information that is held by any department or institution of the federal government. Specifically, the Act provides that any personal information that has been provided by the individual for a federal government information bank for a particular purpose (or for a derivative use) may be used for another purpose (or a non-derivative use) only if the person who provided the information is consulted and consents or if the non-derivative use is authorized by law. The Staffing Manual is being amended to provide this information.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the Public Service Employment Regulations have been amended by deleting a number of sections. The committee has had some rather spirited dealings with the Public Service Commission on these regulations in the past, and I wrote to inquire why the revocation of these particular sections has been made. A very full response was received explaining why each particular section was revoked, and it appears to be in order in each case, but one I suppose should note that a certain amount of what used to be in the regulations is now disappearing into guidelines and handbooks of appointing officers in the Public Service.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you satisfied with this Annex 'A', referred to on page 2 of Mr. Stewart's letter, regarding the Public Service Employment Regulations?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, if one takes each section on its own, the rationale for change and the disposition which is indicated of the material that used to be in the section. In each case the answer is satisfactory. I was merely noting that the consequence of this is to remove some of this material from the law and into officers' handbooks.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do you accept what he states in the second last paragraph of his letter, on page 2, where he says:

[*Translation*]

Références:

Loi canadienne sur les droits de la personne, partie IV.

Raison du changement.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne fait pas mention du caractère confidentiel des renseignements. Par conséquent, l'article 23 du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique n'est pas nécessaire à la mise en application de la Loi, et n'est pas corroborée par celle-ci. En outre, la partie IV de la Loi sur les droits de la personne porte sur la protection des renseignements de caractère personnel, de façon beaucoup plus complète et détaillée que l'article 23 du REFP. Étant donné que la Loi protège maintenant les candidats participant à des concours de la Fonction publique, l'article 23 du Règlement n'est plus nécessaire. Il a donc été abrogé.

Politique.

La partie IV de la Loi sur les droits de la personne définit certaines restrictions à l'utilisation des renseignements à caractère personnel détenus par un ministère ou une institution du gouvernement fédéral. En particulier, la Loi prévoit que tous les renseignements à caractère personnel fournis par un particulier à des fins précises, (ou pour un usage connexe) et versés dans une banque de données du gouvernement fédéral ne pourront être utilisés à une autre fin (c'est-à-dire pour un usage non connexe) que si la personne qui a fourni ces renseignements a été consultée et a donné son consentement, ou si la Loi autorise l'utilisation non connexe de ces renseignements. Le Manuel de dotation en personnel est amendé en conséquence.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique a été modifié en abrogeant certains articles. Le Comité a eu des échanges assez enlevants, par le passé, avec la Commission de la Fonction publique au sujet de ces règlements. J'ai écrit à la Commission lui demandant pourquoi ces articles avaient été abrogés. Nous avons reçu une longue réponse nous expliquant pourquoi chaque article avait été révoqué et il semble que tout soit dans l'ordre dans chaque cas, mais je dois peut-être souligner que certaines choses qui faisaient partie des règlements précédents font maintenant partie de directives et de manuels à l'intention d'agents nommés à la Commission de la Fonction publique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Êtes-vous satisfait de l'annexe A aux Règlements sur l'emploi dans la Fonction publique que mentionne M. Stewart dans la deuxième page de sa lettre?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, si l'on étudiait chaque article séparément, la raison d'être du changement et du transfert de certaines questions qui faisaient déjà partie de l'article. La réponse dans chaque cas est satisfaisante. Je ne faisais que souligner qu'en conséquence, certaines questions font maintenant partie des manuels des agents de personnel.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Acceptez-vous ce que déclare M. Stewart, à la deuxième page,

[*Texte*]

The six regulations which were revoked were considered to be either redundant or containing material of a procedural nature, more suitably presented in a policy document such as our Staffing Manual.

Mr. Eglington: I would agree that they were redundant or that they contained material of a procedural nature. I think it is a value judgment as to whether they were more suitably included in the regulations or in the staffing manual.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And do you feel that you need any additional information with regard to this matter at this time?

Mr. Eglington: It is a matter for the committee to decide whether it is happy with the material going into the staffing manual.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have no objection. I have no other queries to make, really, with regard to it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any other members of the committee?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Acceptable.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You were going to write . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You are happy? There is no question about that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Essentially, the issue is whether we are satisfied with the letter that Mr. Eglington received, and Mr. Eglington says that it meets with his approval.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then, could we move on to the next item, which is SOR/72-44 and SOR/73-55, Security Control of Air Traffic Order, and amendment, also SOR/72-487, SOR/74-137, SOR/79-11, Air Services Fees Regulations, and amendments. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The explanatory note is inserted largely because these regulations are so old that somebody was sure to ask why they had not been before the committee earlier. The reason was that the lawyer who acts for some of the major overseas airlines, Mr. Murray Corlett, was in contact with the chairmen before the chairmen before last, some years ago, about these, and they have just been held pending the outcome of the litigation and at least the trial, the outcome of the litigation, and at the trial the regulations have been upheld as valid.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What is the ratio of the case you refer to which is under appeal?

Mr. Eglington: That Section 6 of the Aeronautics Act extends to levying fees on or in respect of the aircraft of airline companies who do not operate into Canada.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any further discussion? If not, then perhaps we could go on to the next item which is SOR/77-200—Oil Pipeline Uniform Accounting Regulations.

[*Traduction*]

Les six articles du règlement ont été abrogés parce qu'ils étaient considérés comme redondants ou comportant des méthodes qui conviennent mieux dans un document administratif tel que le manuel de dotation en personnel.

M. Eglington: Je suis d'accord, ces articles étaient redondants et contenaient des questions de procédure. Quant à les inclure dans les règlements ou dans le manuel de dotation en personnel, c'est à mon avis une question de jugement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avez-vous besoin de d'autres renseignements maintenant à ce sujet?

M. Eglington: Ce sera au Comité de décider s'il accepte les questions qui sont reportées au manuel de dotation en personnel.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous des remarques?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai pas d'objection. Je n'ai pas non plus d'autres questions à poser à ce sujet.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un d'autre a-t-il des remarques à faire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est acceptable.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous devriez écrire . . .

Le coprésident (M. Beatty): Non.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous êtes donc satisfait, n'est-ce pas? Il n'y a pas de doute à ce sujet.

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit surtout de savoir si nous sommes satisfaits de la lettre qu'a reçue M. Eglington qui déclare, pour sa part, qu'il est satisfait.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pouvons donc procéder au document DORS/72-44 et DORS/73-55, ordonnance sur le contrôle de la circulation aérienne aux fins de sécurité nationale, et modifications et, au document DORS/72-487, DORS/74-137 et DORS/79-11, règlements sur les taxes des services aéronautiques, et modifications. Monsieur Eglington.

M. Eglington: J'ai joint cette note explicative car les règlements sont tellement anciens que l'on m'aurait sûrement demandé pourquoi ils n'ont pas été présentés au Comité avant aujourd'hui. La raison en est que l'avocat qui représente certaines des grandes lignes aériennes outre-mer, M. Murray Corlett avait déjà communiqué avec les présidents d'alors, il y a quelques années, au sujet de ces règlements. On les a réservés en l'attente de ce qui serait décidé au procès. La cour a soutenu la validité de ces règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourquoi cette cause a-t-elle fait l'objet d'un appel?

M. Eglington: L'article 6 de la Loi sur l'aéronautique prévoit des taxes pour tout aéronef d'une société aérienne n'opérant pas au Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous autre chose à ajouter? Sinon, nous pourrions passer au document suivant: DORS/77-200—Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder, just before we get onto that, if maybe our counsel would bring to our attention, if this does go before appeal, what happens in the appeal.

Mr. Eglington: I understand that the appeal has not been set down yet.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. The Oil Pipeline Uniform Accounting Regulations.

OIL PIPELINE UNIFORM ACCOUNTING REGULATIONS

National Energy Board Act

September 12, 1979

Criterion 1(a)

1. The enabling power, section 88 of the National Energy Board Act, as amended by R.S.C. 2nd Supp., Chap. 27, which stands alone without any immediate, colouring context, reads as follows:

> "88. (1) The Board may, with the approval of the Governor in Council, make regulations
>
> (a) respecting the manner in which the accounts of a company shall be kept;
>
> (b) prescribing the classes of property for which depreciation charges may properly be included under operating expenses in the accounts and the accounting method or methods that may be used in computing and charging depreciation in respect of each of the classes of property;
>
> (c) prescribing a uniform system of accounts applicable to any class of company; and
>
> (d) requiring companies and persons exporting gas or power or importing gas to furnish returns and information respecting capital, traffic, revenues, expenses and such other information as may be required for the purposes of this Act.
>
> (2) Every person who violates a regulation made under this section is guilty of an offence punishable on summary conviction."

While it is apparent that a regulation may be made under section 88(1)(a) applicable to one company, it remains the case that the Board, with the approval of the Governor in Council, must make regulations. It may not proceed, even in the case of a single company, by means other than a regulation. Throughout these regulations recourse is had to the authorization or permission of the Board: such and so rule applies unless the Board authorizes a departure or gives permission for some other regime to be applied. The most notable example is, of course, found in section 5(b) where the Board reserves to itself a power to make authorizations and restrictions, as to the manner in which the accounts of a company shall be kept, otherwise than by regulation.

The Committee has become habituated to object to such provisions on the basis of sub-delegation of rule-making power,

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avant cela, le conseiller pourrait peut-être nous dire ce qui pourrait se passer si la cause allait en appel.

M. Eglington: Je crois comprendre qu'on n'en a pas encore appelé.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs.

RÈGLEMENT DE NORMALISATION DE LA COMPTABILITÉ DES OLÉODUCS

Loi sur l'Office national de l'énergie C.P. 1977-369

Le 12 septembre 1979

Critère 1a)

1. Le pouvoir habilitant, article 88 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, modifié par le chapitre 27, 1er supplément, S.R.C. qui figure seul sans contexte immédiat ou apparent, se lit comme suit:

> 88. (1) Avec l'approbation du gouverneur en conseil, l'Office peut établir des règlements
>
> *a*) concernant la manière dont les comptes d'une compagnie doivent être tenus;
>
> «b) prescrivant les catégories de biens pour lesquels des frais de dépréciation peuvent à bon droit être inclus au titre des frais d'exploitation dans les comptes et dans la ou les méthodes comptables dont on peut se servir pour calculer et pour débiter la dépréciation pour chacune de ces catégories de biens;»
>
> *c*) prescrivant un régime uniforme de comptes, applicable à toute catégorie de compagnies; et
>
> *d*) exigeant que les compagnies et les personnes exportant du gaz ou de la force motrice, ou important du gaz, fournissent des déclarations et des renseignements sur le capital, le mouvement, les revenus, les dépenses de même que les autres renseignements qui peuvent être requis aux fins de la présente loi.
>
> (2) Quiconque viole un règlement établi sour le régime du présent article est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.»

Bien qu'il semble qu'un règlement peut être établi aux termes de l'alinéa 88(1)*a*) à l'égard d'une compagnie, il n'en reste pas moins que l'Office avec l'approbation du gouverneur en conseil, doit établir des règlements. Il ne dispose d'aucun autre moyen, même dans le cas d'une seule compagnie. Les règlements prévoient le recours à l'autorisation ou à la permission de l'Office: telle et telle règle s'applique à moins que l'Office n'autorise ou ne donne la permission de recourir à un autre régime. Le meilleur exemple en est l'alinéa 5*b*) qui stipule que l'Office se réserve le pouvoir d'imposer des autorisations et des restrictions quant à la manière dont les comptes d'une compagnie doivent être tenus, autrement qu'en vertu du règlement.

Le Comité est devenu habitué à s'opposer à ces dispositions en se fondant sur la sous-délégation d'un pouvoir de réglemen-

[*Texte*]

the purported sub-delegation by permitting a delegate to depart from a rule by deciding individual cases ad hoc or "administratively". This is what was struck down by the Supreme Court of Canada in Brant Dairy Co. Ltd. v. Milk Commission of Ontario 39 D.L.R. (3d), 27.

What has never fallen to the Committee to decide is whether the same objection applies when the enabling power itself permits the regulation-making authority to deal with an individual company. Must the authority always promulgate a rule applicable to the company or can it decide what rule will apply to a company from circumstance to circumstance? Whatever the answer to that question, when it arises for decision, it should not escape attention that what the regulation-making authority has done in this instance is not to make a statutory instrument applying to an individual company, but rather to make a regulation applicable to all companies, with a power reserved to the Board in numerous instances to waive or permit or authorize departure from the regulation in individual cases. So, in fact, the decision to be taken here is not whether a regulation can be made in the form: "Company X shall do y" OR "Company X shall do y unless the Board otherwise authorizes" but whether a regulation can be made in the form: "Companies shall do y unless the Board otherwise authorizes". Is this latter form of regulation any more valid because the Board could have made a regulation which said: "All companies except X shall do y. Company X shall do p"? It is submitted that it is not. The Board in granting authorization or permission is not proceeding by the making of a regulation but by a power which it has purported to sub-delegate to itself, a power which will be exercise without the publicity attendant on the making of a regulation.

2. Section 3—In the absence of section 3 a company might submit any question of doubtful interpretation of these Regulations to the Board for its consideration and for its opinion which would not, of course, be conclusive of anything in particular. If section 3 merely reflects this common sense position, it is redundant. If it reflects the view that the Board, being a court of record, can not give an advisory opinion without some authority in that behalf, then section 3 is strangely worded—since it enables a company and not the Board—and it may well be thought a matter inappropriate to subordinate legislation and requiring statutory authority. If section 3 purports to give any binding weight to the Board's "guidance", it is ultra vires.

3. Section 11—Presumably the operations incidental to pipeline operations are well known and clearly identifiable in the industry.

4. Section 50—Last phrase—This can hardly be said to be a prescription of a method or methods to be used in computing and charging depreciation (refer section 88(1)(b) of the Act).

5. Section 70(3)—This makes no regulation but reserves the rule-making function to the Board to be exercised otherwise than by making a regulation.

[*Traduction*]

tation, une prétendue sous-délégation qui habilite un fondé de pouvoir à déroger à une règle en se servant de son pouvoir discrétionnaire dans des cas particuliers ou en recourant à des moyens d'ordre administratif. C'est ce qu'a renversé la Cour suprême du Canada dans l'affaire Brant Dairy Co. Ltd. contre Milk Commission of Ontario 39 D.L.R. (3d), 27.

Le Comité n'a jamais eu à décider si la même objection s'applique lorsque le pouvoir habilitant confère à l'autorité investie du pouvoir de réglementation le droit de s'occuper d'une compagnie. L'autorité doit-elle toujours promulguer une règle applicable à la compagnie ou peut-elle décider quelle règle s'appliquera à une compagnie selon les circonstances? Quelle que soit la réponse à cette question, lorsqu'une décision doit être rendue, il ne faudrait pas oublier que dans un tel cas, l'autorité investie du pouvoir de réglementation n'a pas rédigé un texte réglementaire s'appliquant à une compagnie, mais a plutôt établi un règlement applicable à toutes les compagnies, l'office se réservant ainsi le pouvoir, dans de nombreux cas, d'autoriser un écart au règlement dans certains cas particuliers. Donc, en fait, la décision à prendre ici n'est pas de savoir si un règlement peut être fait selon la forme: «la compagnie X doit faire Y» ou «la compangie X doit faire Y à moins que l'Office n'en décide autrement» mais plutôt de savoir si un règlement peut être établi selon la forme: «Les compagnies doivent faire Y à moins que l'Office n'en décide autrement». Cette dernière forme de réglementation est-elle encore valable puisque l'Office aurait pu établir un règlement qui aurait stipulé: «Toutes les compagnies à l'exception de X doivent faire Y. La compagnie X doit faire p»? On prétend que non. L'Office, en donnant une autorisation ou une permission, n'agit pas en établissant un règlement, mais en vertu d'un pouvoir qu'il a prétendu se sous-déléguer à lui même, un pouvoir qui sera exercé sans la publicité qui accompagne la promulgation d'un règlement.

2. Article 3—Si l'article n'existait pas, une compagnie pourrait soumette toute partie ambiguë de ce règlement à l'Office pour clarification ou pour opinion laquelle naturellement ne serait en aucun cas décisive. Si l'article 3 n'est qu'une simple question de bon sens, il est alors superflu; s'il traduit plutôt l'idée que l'Office ne peut en tant que cour d'archives donner une opinion consultative sans en avoir l'autorité, l'article 3 est alors drôlement libellé—puisqu'il habilite une société et non pas l'Office—on pourrait croire que ce n'est pas le propre d'une mesure législative subordonnée et qu'une autorisation statutaire est requise. Si l'article 3 prétend donner un poids irrévocable à l'opinion de l'Office, il est ultra vires.

3. Article II—On suppose que les activités connexes à l'exploitation de l'oléoduc sont bien connues et identifiables dans l'industrie.

4. Article 50—Dernière phrase—On peut difficilement dire qu'il s'agit d'une prescriptin de la méthode ou des méthodes comptables dont on peut se servir pour calculer ou débiter la dépréciation (se reporte à l'alinéa 88(1)*b*) de la Loi).

5. Article 70(3)—Dans ce cas, l'Office peut, au lieu d'établir un règlement, recourir à son pouvoir de promulguer une règle.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Chairman, these regulations raise a point which I attempted to deal with on the first half of page 2 of the comment as to whether the enabling power could be used to say that all pipeline companies will account in a particular way unless the board authorizes another method. It struck me as being the same old problem of discretionary subdelegation in another guise. That was the first point.

In Section 3 there was the question of whether or not Section 3 was redundant, and if it was not redundant, what was it actually intended to do. If it was intending to give the National Energy Board power to deliver binding opinions as to what the regulations meant, it would be ultra vires.

The point about Section 11 is explanatory and items No. 4 and 5 relate to the same attempt to operate administratively rather than by the making of a regulation. Perhaps the suitable thing at this stage is to take these up with the Energy Board and see what the response is.

Mr. Kempling: I do not have a copy of that, but do they place either sanctions or penalties that accrue to them if they do not use uniform accounting regulations, uniform accounting procedures or whatever?

Mr. Eglington: Mr. Kempling, I stand to be corrected on this, but I think it is a condition of the licence, your licence of public benefit or whatever it is called, that you will abide by these procedures. I do not have a copy of the act with me, but I would not be at all surprised if there are monetary penalties if you breach any of the regulations that bind the companies.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder, Mr. Chairman, if we might not suggest that the board indicate why they should have this power, because you have suggested that it is probably ultra vires. You mentioned that Section 3 particularly would be ultra vires, and also you referred to several other sections. I wonder if the various sections referred to in the act maybe should be printed as well as our counsel's notes. There is no reference made to printing those. I just wonder if they should be printed.

Mr. Eglington: The sections that I referred to are included in the comment, in the first paragraph, Section 88.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are talking about Section 88.(1) but then later on you refer to Sections 3, 11 and 50.

Mr. Eglington: They are the sections of the regulations. The committee has never printed the regulations before.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oh, I see.

Mr. Eglington: It would be very expensive to do that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say that to me this is not really redundant at all.

Section 3 says:

> . . . a company might submit any question of doubful interpretation of these Regulations to the Board for its considerations and for its opinion . . .

[*Translation*]

M. Eglington: Monsieur le président, ces règlements soulèvent une question que j'ai abordée à la page 2 du commentaire, à savoir si le pouvoir habilitant pouvait servir pour dire que toutes les sociétés de pipe-line doivent tenir les comptes d'une certaine façon à moins que la commission les autorise à se servir d'une autre méthode. Il me semble que ce soit-là un vieux problème de sous-délégation discrétionnaire sous un autre déguisement. C'était la première question.

Au sujet de l'article 3, il s'agissait de savoir si l'article était redondant ou non, et s'il ne l'était pas, à quoi il devait servir. S'il devait donner à l'Office national de l'énergie le pouvoir de donner une opinion irrévocable quant à la signification des règlements, il serait *ultra vires*.

Au sujet de l'article II, il s'agit d'une explication et au paragraphe 4 et 5, on traite de la même question, de la tentative de fonctionner sur le plan administratif plutôt que de promulguer des règlements. Il vaudrait mieux à ce moment-ci en discuter avec l'Office national de l'énergie et de voir quelle est sa réponse.

M. Kempling: Je n'ai pas copie de cela, mais y a-t-il des sanctions ou des amendes si on ne se sert pas des règlements de normalisation de la comptabilité ou des méthodes de normalisation?

M. Eglington: Monsieur Kempling, veuillez me reprendre si je me trompe, mais il s'agit-là d'une condition du permis, votre permis d'intérêt public comme on l'appelle je crois, vous devez suivre ces méthodes. Je n'ai pas ici copie de la loi, mais je ne serais pas du tout surpris qu'il y ait des amendes pour toute infraction au règlement qui régit les compagnies.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ne pourrions-nous pas proposer, monsieur le président, que l'Office nous dise pourquoi ce pouvoir doit exister, puisque vous avez mentionné qu'il serait probablement *ultra vires*. Vous avez dit que l'article 3 surtout est *ultra vires*, mais vous avez aussi mentionné d'autres articles. Ne croyez-vous pas que ces divers articles dont il est question dans la loi devraient être imprimés de même que les remarques du conseiller. On n'a pas du tout mentionné qu'il fallait les imprimer. Je me demande si c'était possible.

M. Eglington: Les articles dont il est question sont compris dans les commentaires, au premier paragraphe, il s'agit de l'article 88.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous voulez dire l'article 88.(1), mais un peu plus loin vous avez mentionné les articles 3, 11 et 50.

M. Eglington: Il s'agit d'articles du règlement. Le comité n'a jamais jusqu'à maintenant imprimé les règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vois.

M. Eglington: Ce serait trop coûteux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour moi, ce n'est pas du tout redondant.

L'article 3 stipule:

> Une compagnie peut soumettre toute partie ambiguë de ce règlement à l'office pour clarification.

[*Texte*]

I think that is a very sensible procedure and to tell everybody they may do it. Some people refuse to do it. It is a procedure which I happen to favour rather than waiting. I think we had the discussion in our general report, as to whether one should wait for adjudication on particular instances and build up that policy, or come to the board and ask for an interpretation. I happen to favour this and I think it is a good idea to stick it in there.

• 2120

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, it may be, but our counsel was saying it is *ultra vires*.

Mr. Eglington: No. I am saying that it is intended to be more than that, if it is intended somehow rather to give the board power to issue rulings that are binding on anybody, then it would be *ultra vires*, and the committee should satisfy itself as to what it means.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . the board consideration and guidance, to you it is giving guidance. That is not guidance.

Mr. Eglington: Well that could be done in the absence of Section 3.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I know, but a lot of boards do not do that. This regulation says the board may do it and the board will have to follow that procedure. They are just putting their stamp of approval on . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am no lawyer, but is this not an example of something requiring further clarity?

Mr. Eglington: Well, it could be. The committee should find out what exactly is behind it.

Senator Lafond: One way or another, should we not let them give their reaction to counsel's comments?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That certainly is I think in keeping. We certainly should do that. The comments of counsel are going to be printed, and I think that we could ask that the department comment on them.

Mr. Eglington: If that turns out to be all, then Senator Godfrey and the committee can commend the board for including it, but we should find out first.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not think we have to ask for anything except that I happen to favour very strongly this type of procedure.

Senator Lafond: Let us ask them to comment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder then whether, when we write the minister, we might ask for some clarification.

Mr. Eglington: The correspondence is addressed to Mr. Lamar, who is . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This is not a ministerial case yet.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So counsel will write directly to the instruments officer.

Is that agreeable?

[*Traduction*]

Je pense que c'est une façon très sensée de procéder d'avertir les gens quand ils doivent le faire. Certains peuvent refuser, pour moi c'est une méthode que je favorise plutôt que d'attendre. Nous en avons déjà discuté dans notre rapport général, à savoir si nous devrions attendre le résultat de l'arbitrage dans certains cas, et accepter cette politique ou nous présenter à l'office pour demander son interprétation. Il se trouve que je favorise cette dernière façon, ce serait une bonne idée de le mentionner ici.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est bien possible mais notre avocat a dit que c'était *ultra vires*.

M. Eglington: Non, si l'on veut par là accorder de larges pouvoirs permettant de rendre des jugements obligatoires, alors ce serait *ultra vires* et le comité devrait voir ce que cela signifie.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . l'examen et l'orientation du conseil, pour vous il s'agit de conseiller. Ce n'est pas le cas.

M. Eglington: Cela pourrait se faire sans l'article 3.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je le sais, mais beaucoup de conseils ne le font pas. Le règlement stipule que le conseil peut le faire et celui-ci devra suivre cette méthode. Il se contente d'entériner . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je ne suis pas juriste mais ne faudrait-il pas éclaircir la question?

M. Eglington: C'est possible. Le comité devrait voir ce que cela signifie vraiment.

Le sénateur Lafond: De toute manière ne devrions-nous pas leur laisser le loisir de dire ce qu'ils pensent des observations de l'avocat?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'après moi, nous devrions le faire. Les observations de l'avocat seront retranscrites et nous pourrions demander au ministère de dire ce qu'il en pense.

M. Eglington: S'il ne s'agit que de cela, alors le sénateur Godfrey et le comité pourraient féliciter le conseil d'avoir intégré cette disposition, mais il faudrait d'abord s'en assurer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que nous n'avons pas à demander quoi que ce soit mais en principe, je suis en faveur de cette méthode.

Le sénateur Lafond: Demondons-leur leur réaction.

Le coprésident (M. Beatty): Lorsque nous écrirons au ministre, peut-être pourrions-nous demander des éclaircissements.

M. Eglington: Le courrier est adressé à M. Lamar qui est . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne s'agit pas d'un ministre, pourtant.

Le coprésident (M. Beatty): L'avocat écrira directement à l'agent chargé des instruments.

Êtes-vous d'accord?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. The next item on the agenda is the amendment to the Farm Credit Regulations, which is SOR/78-446.

Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This, Mr. Chairman, is the problem which has come up on many occasions where official bodies require a certain matter to be established, and the committee has habitually objected to the form that appears in the new section 6 . . .

> . . . shall be accompanied by such evidence as the Corporation may require to establish to its satisfaction.

—because it is open ended, and the form that the committee previously has approved, is the one that I put in the comment, either "such evidence as establishes" or the simple, "every applicant for a loan shall establish his age".

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion from the committee? It is agreed then that counsel should write a letter to the board in this instance?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are there any examples you can suggest? As you have suggested here, it is a question of establishing the applicant's age. If a birth certificate is not available, and somebody produces an affidavit or a baptismal certificate or something and they do not know whether it is false or not, maybe this is their basic concern. I really think the need to have some basis for weighing the validity of the document they have received.

Mr. Eglington: Yes. I would agree with that, Mr. Robinson, but the committee has always said that it ought not to be such evidence as they require, it should be such evidence as establishes the fact. If someone produces a baptismal certificate or whatever it is, and the department says that is not good enough . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have no quarrel with what you are suggesting now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Shall counsel write to the board or to the minister? I suppose to the board.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The board.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Hnatyshyn: I am more concerned as to how they can improve on the breading age of female cattle, sheep and swine, including cattle up to the normal two years . . .

An hon. Member: We could ask them to help.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We could perhaps strike a subcommittee and appoint a chairman, Mr. Hnatyshyn.

The next item for the agenda is SOR/78-567, The Canadian Wheat Board Advisory Committee, 1978 Election Regulations.

Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, really illustrates two points. One is that there is a discrepancy between

[*Translation*]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Le point suivant à l'ordre du jour concerne l'amendement apporté aux Règlements sur le crédit agricole, DORS/79-446.

Monsieur Eglington.

M. Eglington: Ceci, monsieur le président, est le problème qui a surgi à plusieurs reprises lorsque des organismes officiels demandaient que certaines questions soient établies et le comité, d'habitude, s'est opposé à la forme reprise dans le nouvel article 6 . . .

> doit être accompagnée d'épreuves que la société peut exiger afin d'établir à sa satisfaction.

Étant donné que la formule est souple et que la forme qu'a adoptée le comité coïncide à celle que j'ai intégrée dans mon commentaire on peut donc choisir entre l'épreuve telle qu'établie ou la formule simple selon laquelle tout candidat à un prêt établira son âge.

Le coprésident (M. Beatty): le comité veut-il discuter de la question? Êtes-vous d'accord pour que l'avocat adresse une lettre au conseil à cet égard?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Y a-t-il des exemples que vous puissiez nous citer? Comme vous nous l'avez mentionné, il s'agit d'établir l'âge du candidat. Si une personne ne peut se procurer un extrait de naissance et produire une déclaration sous serment ou un certificat de baptême ou tout autre document qu'il est difficile de vérifier, peut-être cela va-t-il poser des problèmes. J'estime qu'ils doivent pouvoir s'assurer de la validité du document reçu.

M. Eglington: Oui. Je suis d'accord, monsieur Robinson, mais le comité a toujours prétendu qu'il ne fallait pas que cela soit l'épreuve qu'ils réclament mais bien celle établissant le fait. Si une personne présente un certificat de baptême ou tout autre document et que le ministère le refuse en prétextant que c'est insuffisant . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis tout à fait d'accord vous.

Le coprésident (M. Beatty): L'avocat va-t-il écrire au conseil ou au ministre? Au conseil, j'imagine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Au conseil.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Des voix: D'accord.

M. Hnatyshyn: Ce qui m'intéresse, c'est comment ils pourraient améliorer les choses, quant à l'âge de reproduction des génisses, des brebis et des coches, y compris des génisses de moins de deux ans . . .

Une voix: Nous pourrions leur demander de nous aider.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Hnatyshyn, nous pourrions former un sous-comité et nommer un président.

Le point suivant à l'ordre du jour est DORS/78-567, Règlements sur l'élection du comité consultatif de la Commission canadienne du blé (1978).

Monsieur Eglington.

M. Eglington: Il y a deux questions à cet égard, monsieur le président. D'abord, il y a une différence entre les versions

[*Texte*]

the English and French versions which the Wheat Board is doing its best to cure.

• 2125

The other point illustrates the difficulty that the Wheat Board is in in making sure that the English text and the French text of the Wheat Board regulations correspond. I think it is only fair to the Wheat Board to emphasize the fact that the regulations are drafted in Winnipeg in English and the French is never seen by them and if a discrepancy creeps into it then it is not the Wheat Board's fault. They are doing their best to sort the problem out.

Senator Lafond: Move the Wheat Board to St. Boniface.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In view of the fact that the error is noted for the record, that should be sufficient.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, no action then required in this instance, I think. Is that the consensus of the committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item on the agenda is SOR/79-400, Canada Industrial Relations Remunerations Regulations amendment.

July 26, 1979

Mr. T.M. Eberlee,
Deputy Minister,
Department of Labour,
11th Floor, "2" Bldg.,
Place du Portage,
Hull K1A 0J2

Re: SOR/79-400, Canada Industrial Relations Remuneration Regulations

Dear Sir:

In examining this amendment to the Canada Industrial Relations Remuneration Regulations, I noticed a discrepancy between the French and English texts of new section 3. The French text says that a member of a conciliation board "shall be paid a fee to a maximum of three hundred and fifty dollars", while the English text says that he "shall be paid a fee of three hundred and fifty dollars". This difference may very well be of not much importance but I would nevertheless appreciate having your views on this point.

Yours sincerely,

Lise Mayrand

August 9, 1979

Miss Lise Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of
Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

[*Traduction*]

anglaise et française à laquelle la Commission canadienne du blé essaie au mieux de remédier.

Mon autre remarque porte sur les difficultés auxquelles se heurte la Commission canadienne du blé en vue de veiller à ce que les versions anglaises et françaises des règlements correspondent. Il est normal que la Commission souligne que les règlements sont rédigés à Winnipeg en anglais et qu'elle n'a jamais pu consulter la version française et que par conséquent, si les deux textes présentent des différences, elle n'est pas à blâmer. Elle s'efforce en réalité de régler le problème le mieux possible.

Le sénateur Lafond: Faites-la déménager à St-Boniface.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étant donné qu'on a consigné l'erreur au compte rendu, cela devrait suffire.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord, je pense qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures dans ce cas-ci. Le comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Le point suivant à l'ordre du jour est DORS/79-400, modification au Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles.

Le 26 juillet 1979

Monsieur T.M. Eberlee
Sous-ministre
Ministère du Travail
11e étage, Édifice «2»
Place du Portage
Hull K1A 0J2

Objet: DORS/79-400, Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles—Modification

Monsieur,

En examinant la modification susmentionnée du Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles, j'ai remarqué que les textes français et anglais du nouvel article 3 différaient. Dans la version française, en effet, il est dit que tout membre d'une conciliation «doit être payé *au plus* trois cent cinquante dollars», tandis que dans le texte anglais il est dit qu'un membre «shall be paid a fee of three hundred and fifty dollars». Cette différence n'a sans doute que peu d'importance, mais j'aimerais quand même savoir ce que vous en pensez.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Lise Mayrand

Le 9 août 1979

Mademoiselle Lise Mayrand,
Conseiller
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes règlementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[*Text*]

RE: SOR/79-400, Canada Industrial Relations Remuneration Regulations

Dear Miss Mayrand:

Thank you for bringing to our attention, in your letter of July 26, 1979, the discrepancy in the recent amendment to the Canada Industrial Relations Remuneration Regulations made by Order-in-Council P.C. 1979-1427 of May 9, 1979, between the English and the French texts of the new Section 3.

As is evident, the English text should read, in respect of a member of a conciliation board, that he "should be paid a fee *to a maximum* of three hundred and fifty dollars for each day . . .".

I am therefore taking steps to have the omitted words "to a maximum" re-introduced in order to reflect the real intent of the amendment and thus re-establish the concurrence between both texts.

Yours sincerely,

T. M. Eberlee

c.c.: Mr. A. J. Roach, Director, Legal Services.

Mr. Eglington: This is another instance of discrepancy between the two official texts and the department has promised to take the necessary action.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any discussion?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No comment.

Senator Lafond: It seems that the correction this time is required to the English text, for a change.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item on the agenda is SOR/79-416, SOR/79-514, Foreign Ownership of Land Regulations, the Citizenship Act.

[*Translation*]

Objet: DORS/400, Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles

Mademoiselle,

Nous vous remercions de votre lettre du 26 juillet 1979, dans laquelle vous nous signalez la différence entre les versions anglaise et française du nouvel article 3, récemment modifié, du Règlement du Canada sur la rémunération dans les relations industrielles établi par le décret C.P. 1979-1427 du 9 mai 1979.

Il appert en effet que le texte anglais devrait stipuler: «should be paid a fee to a maximum of three hundred and fifty dollars for each day . . . »

Je prends donc des dispositions pour que les mots «to a maximum» soient ajoutés au texte de manière à refléter la vraie portée de la modification et rétablir ainsi l'équivalence des deux versions.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

T. M. Eberlee

c.c.: M. A. J. Roach, directeur Services juridiques

M. Eglington: Voilà un autre exemple de différence entre les deux versions officielles et le ministère a promis de prendre les mesures qui s'imposent.

Le coprésident (M. Beatty): Voulez-vous en débattre?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pas de commentaire.

Le sénateur Lafond: Pour changer, il semble que les corrections doivent être apportées à la version anglaise.

Le coprésident (M. Beatty): Le point suivant à l'ordre du jour concerne le DORS/79-416 et DORS/79-514, Règlement sur la propriété de terres appartenant à des étrangers, Loi sur la citoyenneté.

SOR/79-416

FOREIGN OWNERSHIP OF LAND REGULATIONS
Citizenship Act

February 18, 1980

SOR/79-416, SOR/79-514, Foreign Ownership of Land Regulations

1. These Regulations replace the earlier Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations to certain features of which the Committee took objection. There was evidently something of a mix up in conveying the Committee's objections to the Alberta authorities. The correspondence concerning this is attached, partly to exculpate the Ministry of State for Provincial Relations, which received verbal blame at Committee meetings for failure to correspond, and partly to identify the

DORS/79-416

RÈGLEMENT SUR LA PROPRIÉTÉ DE TERRES APPARTENANT À DES ÉTRANGERS
Loi sur la citoyenneté

Le 18 février 1980

DORS/79-416 et DORS/79-514, Règlement sur la propriété de terres appartenant à des étrangers

1. Le présent Règlement remplace les anciens Règlements (temporaires) de Possession de Terres par Étrangers, dont le Comité avait contesté certains des aspects. De toute évidence, une certaine confusion a prévalu dans l'acheminement des objections du Comité jusqu'aux autorités albertaines. La correspondance à ce propos, qu'on trouvera ci-jointe, disculpe d'une part le ministre d'État des Relations fédérales-provinciales, qui avait fait l'objet d'un blâme verbal devant le comité

[*Texte*]

machinery established for handling objections to provincial regulations made wholly or in part under statutes of the Parliament of Canada.

2. The present Regulations do seem to make proper use of the powers contained in section 33 of the Citizenship Act. Even section 19 would seem to be a compendious way of defining an association, effective control of an association by non-Canadian citizens and a transaction which constitutes the taking or acquisition directly or indirectly of an interest in real property.

3. It would be improper for the Committee to make any observations or comment on the exercise in these Regulations of the powers conferred on the Lieutenant Governor of Alberta in Council by the several Albertan statutes referred to in the Preamble.

4. Nor can the Committee make any comment on the decision not to use the powers granted by section 33(3) of the Citizenship Act to the full.

Senator E. A. Forsey and
Mr. G. W. Baldwin, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Dear Senator Forsey and Mr. Baldwin:

On April 12, 1978 you wrote to the then Minister of Justice, the Honourable Ron Basford, concerning the Foreign Ownership of Land Regulations made by the Government of Alberta. In your letter you asked that some channel be nominated through which the Committee's concerns as to the provisions of the Regulations may be transmitted to the appropriate Alberta authority.

As your letter observes, the Department of Agriculture has already assumed responsibility in this regard for questions arising from regulations made under the *Agricultural Products Marketing Act* and I expect that arrangement will continue on the same basis for those regulations.

In the case of the Alberta regulations, arrangements have now been made for the Federal-Provincial Relations Office to direct any question which your Committee has to the appropriate officials of that province. Perhaps you could have your counsel or some other Committee official refer the matter formally to Mr. R. Gordon Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, whose address is 59 Sparks Street, K1A 0A3. He will ensure that the matter is then raised with the province concerned.

I hope this arrangement will prove satisfactory and that it will enable you and the other members of your Committee to

[*Traduction*]

pour ne pas avoir donné suite à la demande de ce dernier, et indique, d'autre part, les mécanismes mis en œuvre en cas d'objections formulées à l'encontre d'une réglementation provinciale relevant en tout ou partie d'une loi du Parlement du Canada.

2. Le présent règlement semble une application exacte des pouvoirs prévus à l'article 33 de la Loi sur la citoyenneté. On peut même considérer que l'article 19 du Règlement définit de façon concise l'association, le contrôle effectif d'une association par des étrangers et la transaction qui constitue l'acquisition directe ou indirecte d'une participation dans un bien immobilier.

3. Il n'y a pas lieu, pour le Comité, de formuler des observations sur l'exercice, dans ce règlement, des pouvoirs conférés au lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta par les diverses lois albertaines énumérées dans le préambule.

4. Le comité n'a pas davantage à commenter la décision du lieutenant-gouverneur de ne pas exercer les pouvoirs prévus au paragraphe 33(3) de la Loi sur la citoyenneté dans leur intégralité.

MM. E. A. Forsey et G. W. Baldwin,
Co-présidents,
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3

Messieurs,

Le 12 avril 1978, vous avez écrit au ministre de la Justice d'alors l'honorable Ron Basford, à propos des Règlements de Possession de Terres par Étrangers, pris par le gouvernement de l'Alberta. Vous nous demandiez de désigner la voix officielle par laquelle les préoccupations du Comité concernant les dispositions de ces règlements pouvaient être transmises aux autorités albertaines concernées.

Comme vous le faisiez remarquer dans votre lettre, il est arrivé que le ministère de l'Agriculture intervienne à ce titre pour des questions relatives à des règlements relevant de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et je suppose qu'il en ira de même à l'avenir pour les règlements de cette nature.

Dans le cas des règlements albertains, il a été convenu avec le bureau des relations fédérales-provinciales que celui-ci adresserait aux fonctionnaires albertains concernés les questions que votre Comité souhaite leur poser. L'un de vos collaborateurs, par exemple votre conseiller juridique, pourrait saisir officiellement de cette affaire le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, M. R. Gordon Robertson, dont les services sont situés au 59 de la rue Sparks, à Ottawa (K1A 0A3). Lui-même veillera à ce que la question soit soulevée auprès des autorités provinciales concernées.

Dans l'espoir que cette solution vous semble satisfaisante et qu'elle vous permette, ainsi qu'à votre Comité, de mener à bien

[*Text*]

effectively carry out your work.

Yours sincerely,

Otto Lang

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The predecessors of these regulations were before the committee on four separate occasions. There appears to be something in the nature of a comedy of errors in handling the correspondence. It was thought that this was a case in which the Joint Chairmen should write. But it was not at all clear as to whom the letter should go, whether it would be direct to the Alberta authorities—and the committee decided that would be improper—or should it be to the Department of Justice. Finally we decided to write to the Minister of State for Federal-Provincial Relations. The Joint Chairmen did write and they subsequently wrote several other cranky letters complaining that he had not replied. The matter was brought back to the committee that in fact replies had been received but the gremlins had taken them away and no one had never seen them. In any event, the regulations have now been revoked. There is nothing I think in the new ones to which this committee can object.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So you are satisfied then with Mr. Dick Johnston's letter of June 13, 1979?

Mr. Eglington: Well, I am satisfied with the new regulations.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Was there ever an explanation given to Mr. Johnston or others who might have been upset by the gremlins?

Mr. Eglington: Well, yes . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is all I wanted to know.

Mr. Eglington: . . . verbal, or do I mean all apologies were conveyed on behalf of recipients of the letters.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item on the agenda is SOR/79-840, Dairy Products Regulations under the Canada Agricultural Products Standards Act.

SOR/79-840

DAIRY PRODUCTS REGULATIONS
Canada Agricultural Products Standards Act
P.C. 1979-3088

February 26, 1980

Criteria 1(a); 6(b); 14 and 15

1. Section 10(7)(b)—The Department was asked whether the Minister merely suspended a certificate under this section pending the outcome of a prosecution under section 13 of the Act or whether he also cancels certificates before conviction or without any prosecution.

The Department replied as follows:

> "While in most cases, the Minister would be moved to act subsequent to, and in the light of successful prosecutions, registrations might in some cases be suspended or cancelled (after giving the certificate holder an opportunity

[*Translation*]

votre tâche, je vous prie d'agréer, messieurs, l'assurance de ma haute considération.

Otto Lang

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Les rédacteurs des règlements ont comparu devant le comité à quatre reprises. Le courrier a donné lieu à toute une série de malentendus. On pensait que dans ce cas-ci, ce serait aux coprésidents d'écrire. Mais on ne savait pas très bien à qui la lettre devait être adressée, directement aux autorités de l'Alberta—et le comité a décidé que cela serait peu judicieux—ou au ministère de la Justice. Finalement, nous avons décidé de nous adresser au ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales. Les coprésidents se sont chargés d'écrire, puis d'écrire à nouveau plusieurs lettres se plaignant qu'ils n'avaient pas répondu. L'affaire a été renvoyée au comité; on s'est aperçu que l'on avait bien reçu les réponses mais que c'était sans doute des diablotins qui les avaient chipées et que personne n'en n'avait vu la couleur. Enfin, maintenant les règlements ont été rapportés et, à mon avis, le comité ne pourra rien trouver à redire aux nouveaux règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous vous estimez donc satisfait de la lettre du 13 juin 1979 de M. Dick Johnston?

M. Eglington: Ma foi, je suis satisfait des nouveaux règlements.

M. Baker (Nepean-Carleton): A-t-on expliqué à M. Johnston ou à d'autres qui avaient été victimes des farces des diablotins en question?

M. Eglington: Ma foi, oui . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est tout ce que je voulais savoir.

M. Eglington: . . . on s'est excusé auprès de lui verbalement au nom des destinataires des lettres.

Le coprésident (M. Beatty): Le point suivant à l'ordre du jour est le DORS/79-840, les Règlements sur les produits laitiers, Loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

DORS/79-840

RÈGLEMENTS SUR LES PRODUITS LAITIERS
Loi sur les normes des produits agricoles du Canada
P.C. 1979-3088

Le 26 février 1980

Critères 1(a); 6(b); 14 et 25

1. Alinéa 10(7)b)—Le Ministère a été prié de préciser si le ministre peut simplement suspendre un certificat en vertu de l'alinéa 10(7)b) en attendant le verdict d'une mise en accusation aux termes de l'article 13 de la Loi, ou s'il peut annuler le certificat sans verdict de culpabilité ou mise en accusation.

Le Ministère a répondu ce qui suit:

> «Bien que dans la plupart des cas, le ministre soit tenu d'agir en conséquence et à la lumière du verdict d'une mise en accusation, les certificats d'enregistrement peuvent parfois être suspendus ou annulés, pourvu que le

[*Texte*]

to be heard) before a prosecution. Given the situation where it can take months if not a year before a case comes to trial, it can be seen that situations would arise where the Minister would have to act quickly, for example in cases where serious sanitation difficulties could jeopardize public health.

In all this it should be pointed out that plant registration, which is voluntary not compulsory, confers certain rights, privileges and responsibilities on the certificate holder. Suspension or cancellation of the registration for cause does not prevent the establishment from operating and engaging in intra-provincial trade, providing the province allows their operation, and providing that they do not use Agriculture Canada grade marks on their products."

It is still not clear why cancellation as distinct from suspension should be used in the situations mentioned by Mr. Heney. Compare the scheme recently introduced into the National Parks Fishing Regulations (section 8, attached).

2. Section 16(4)—The Department has advised that "nanometers" will be corrected to read "nanometres".

3. Sections 23(a) and 73—The Department's explanation of the phrase "in the official language or languages" is as follows:

"The Consumer Packaging and Labelling Regulations and other legislation require bilingual labelling information, for most mandatory labelling, and either English or French for secondary labelling information, (usually in the case of non-mandatory labelling). In adopting the wording which appears in the Dairy Products Regulations it was felt that there was less risk in someone incorrectly assuming that they had the option in each case of using either French or English whereas, in actual fact, labelling in both English and French is required in many cases. Obviously the French translation of "in the official language or languages" is in error, and this will be corrected by an amendment."

4. Section 78(1)—line 2 (criterion 14)—The omission of "or" has been noted by the Department and will be corrected.

5. Section 81—This is the familiar problem in Department of Agriculture Regulations of conferring on an inspector an unfettered discretion under the enabling power

"respecting the disposition of articles forfeited under this section"

In fact no rules are made, the inspectors are simply authorized to act administratively. The Department was asked what directions inspectors give in practice and how forfeited goods are actually disposed of. The answer runs as follows:

"In practice, the product, previously detained by the inspector for court evidence, etc. would, in most cases where the illegal product is forfeited to the Crown, be directed or sent to Crown Assets for disposal. In so

[*Traduction*]

détenteur du certificat ait eu l'occasion de se faire entendre avant d'être traduit en justice. Étant donné qu'il peut s'écouler des mois et même un an avant le procès, le ministre peut être forcé d'agir rapidement dans des cas par exemple où de sérieux problèmes sanitaires peuvent compromettre la santé publique.

Il convient de souligner que l'enregistrement d'une usine, auquel nul n'est tenu, confère au détenteur du certificat certains droits, privilèges et responsabilités. La suspension ou l'annulation de l'enregistrement n'empêche pas l'établissement d'exploiter son entreprise ni de faire des affaires à l'intérieur de la province pourvu que les activités y soient autorisées et que le classement des produits propre à Agriculture Canada ne soit pas utilisé pour les produits de l'entreprise.

Il n'est toujours pas évident pourquoi une annulation, distincte d'une suspension, serve de recours dans les cas mentionnés par M. Heney. Il convient d'examiner les dispositions introduites récemment dans le Règlement de pêche dans les Parcs nationaux (article 8 ci-joint).

2. Paragraphe 16(4)—Dans objet (en français).

3. Paragraphe 23(a) et article 73—Le Ministère explique l'expression anglaise «in the official language or languages» de la façon suivante:

«Le règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation ainsi que d'autres dispositions législatives exigent une présentation bilingue dans la plupart des cas où l'étiquetage est obligatoire, et soit en anglais, soit en français pour l'étiquetage secondaire et non obligatoire. En formulant ainsi le Règlement sur les produits laitiers, on a cru réduire le risque que l'on suppose à tort avoir le choix entre le français et l'anglais, alors qu'en fait, l'étiquetage dans les deux langues est souvent nécessaire. La version française est évidemment erronée et doit être modifiée.

4. Paragraphe 78(1)—ligne 2 (critère 14)—Le Ministère a noté l'omission du terme «or» dans la version anglaise qu'il corrigera.

5. Article 81—Il s'agit ici d'un problème presque inhérent au règlement du ministère de l'Agriculture qui confère à un inspecteur, un pouvoir discrétionnaire illimité en vertu du pouvoir habilitant

«concernant la rétention des choses saisies en vertu du présent article»

En fait, il n'y a pas de règle; l'inspecteur est simplement autorisé à prendre une décision administrative. Le Ministère a été prié de préciser les instructions que donne l'inspecteur dans la pratique ainsi que la destination des produits confisqués. Voici la réponse du Ministère:

«Dans la pratique, le produit que l'inspecteur a gardé en sa possession comme pièce à conviction serait, dans la plupart des cas où le produit illégal est confisqué et confié à la Couronne, destiné ou transmis à la Corporation de

[*Text*]

directing the movement and destination of the product the inspector would be carrying out the instructions of senior department officials.

I would like to mention that forfeiture of an illegal product to the Crown primarily occurs in instances where butter has been adulterated with foreign fat, and where returning is to the manufacturer could run the risk of the product re-appearing illegally on the market."

"8. (1) Where a Superintendent or a park warden has reasonable grounds to believe that the holder of a fishing permit has violated these Regulations, he may suspend and take possession of the fishing permit.

(2) Where a permit has been suspended pursuant to subsection (1), the suspension shall be cancelled and the permit shall be revalidated and returned to the person to whom it was issued forthwith

(*a*) after the expiration of thirty days from the date of the suspension unless before that time proceedings have been instituted in respect of the alleged violation for which the permit was suspended; or

(*b*) after that person is acquitted of the alleged violation for which the permit was suspended.

(3) Where the holder of a fishing permit has been convicted of a violation of these Regulations, his permit shall be cancelled.

(4) Where a permit issued to any person has been suspended pursuant to subsection (1), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the period of suspension.

(5) Where a permit issued to any person is cancelled pursuant to subsection (3), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the year for which the cancelled permit would have been valid under section 5."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This was a matter, Mr. Chairman, which during the long periods without Parliament I took up with the department without bringing it to the committee because it was the Department of Agriculture and they are always so helpful.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think they can get it for the record, the way you expressed yourself when you said they are helpful. I did not know whether you were serious about that or whether . . .

Mr. Eglington: No, no, I am perfectly serious. I have said on many occasions in this place that the Department of Agriculture is a model for all departments; their responses are prompt and thorough and when they do disagree with something that is said to them they are usually right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is just your wry sense of humour sometimes, it does not show up in the transcript.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Wait until Eugene hears that one, we will hear about it in Question Period.

[*Translation*]

disposition des biens de la Couronne. En exigeant que le produit soit acheminé ainsi, l'inspecteur agirait en conformité avec les instructions des hauts fonctionnaires du Ministère.

J'aimerais préciser qu'un produit illégal est confisqué et remis à la Couronne principalement lorsqu'une matière grasse étrangère est ajoutée à du beurre et que de le retourner au fabricant comporterait le risque de le voir réapparaître illégalement sur le marché.»

«8. (1) Un surintendant ou un gardien de parc peut suspendre et confisquer un permis de pêche s'il a des motifs raisonnables de croire que son détenteur a enfreint le présent règlement.

(2) Un permis confisqué et suspendu selon le paragraphe (1) est remis à son détenteur et la suspension et annulée

a) trente jours après la date de la suspension, si durant cette période aucune poursuite n'a été entamée contre lui relativement à la prétendue infraction; ou

b) dès qu'il est déclaré non coupable de l'infraction reprochée.

(3) Si le détenteur d'un permis de pêche est reconnu coupable d'une infraction au présent règlement, son permis est annulé.

(4) Une personne dont le permis de pêche a été suspendu ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession durant la période de suspension.

(5) Une personne dont le permis de pêche a été annulé ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession le reste de l'année pour laquelle le permis annulé avait été délivré en vertu de l'article 5.»

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, pendant les longues périodes où le Parlement n'a pas siégé, voilà une question que j'ai abordée avec le ministère de l'Agriculture sans la soumettre au comité car le ministère s'est montré très utile.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne sais pas trop s'il faudrait consigner cela au compte-rendu, d'après la manière dont vous vous êtes exprimé. Parliez-vous sérieusement ou . . .

M. Eglington: Je suis tout à fait sérieux. J'ai déclaré à maintes reprises au comité que le ministère de l'Agriculture peut servir de modèle à tous les autres: il est prompt à répondre, et cela de manière exhaustive et quand il y a désaccord, on constate qu'il a habituellement raison.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quelques fois, vous avez un humour qui échappe à la retranscription.

Le coprésident (M. Beatty): Attendez qu'Eugene entende cela, on en entendra parler à la période des questions.

[*Texte*]

Mr. Kempling: Is that "wry" in bushels or bales!

Mr. Eglington: Imperial or Winchester?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think we are digressing. Mr. Eglington.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Or metric, how about a litre of hay.

Mr. Eglington: Now, the first point concerns cancellation and suspension of licences which comes up time and time again. It is mentioned in the report that will be presented some time this week. Even after I got the response, it was not at all clear why the department would want to have the power to cancel a licence as distinct from suspending it until the matter was fully investigated and disposed of. I really attached Section 8 of the National Parks Fishing Regulations, which I would like to see printed in the record, as an example to all departments as to how this sort of problem should be handled.

• 2130

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am sorry, I was just going to suggest, could we not ask for further clarification as to why cancellation as distinct from suspension? I think we should ask for this.

Mr. Eglington: The second point relates to the spelling of these new units of—I am not quite sure what manometers are, whether they are admeasurement, or light, or whatever.

The third point related to the use in the regulation of the phrase, "in the official language or languages," because it was not immediately apparent to me as to how they could pick and choose, why it would not be in both. The explanation of the department is given there and it will be up to the committee to decide whether that is acceptable.

Point number four is that that was just a typographical slip that will be taken care of.

The fifth item is something which has come up frequently in Department of Agriculture regulations. The committee has, on the first round at least, always said to them, you cannot just say that the them seized items will be disposed of as the minister, or as an inspector, directs, you must make some sort of rules about it. The department does not want to do that, they want to retain the discretion. Given the fact that it is the Department of Agriculture that says this, there are probably very compelling reasons for doing it. They have always been very fair and reasonable. But, if that is the case, then I think their various statutes need to be amended to include that, that seized goods are to be disposed of as the minister directs—rather than giving a regulations-making power, which is always expressed in the same way, respecting the disposition of articles forfeited under this section, but then, in fact, nc regulations are made saying how the goods which be forfeited. If they want a purely discretionary power, Parliament should be asked to give it to them.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is a good idea.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think the point is well taken. We should ask that they either set out some rules

[*Traduction*]

M. Kempling: Désabusé, vous dites? Comptez-vous en boisseaux ou en balles?

M. Eglington: Impérial ou Winchester?

Le coprésident (M. Beatty): Nous nous écartons. Monsieur Eglington.

M. Baker (Nepean-Carleton): En métrique: que pensez-vous d'un litre de paille?

M. Eglington: Le premier point concerne l'annulation et le retrait de permis comme cela arrive très souvent. Le rapport indique que le problème sera présenté cette semaine. Même après avoir obtenu la réponse, je ne voyais pas très bien pourquoi le ministère voudrait être abilité à annuler le permis, question bien différente de la suspension tant que l'on n'aurait pas pleinement enquêté et réglé cette affaire. J'y ai joint l'article 8 du règlement de la pêche dans les parcs nationaux, que je voudrais voir imprimer en appendice au procès-verbal, à titre d'exemple, pour tous les ministères de la façon de régler le problème.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Excusez-moi, ne pourrait-on pas leur demander d'autres éclaircissements au sujet de l'annulation et de la suspension? Je pense que nous devrions le faire.

M. Eglington: Le deuxième paragraphe ne concerne que la version anglaise. Il s'agit d'une faute d'ortographe et je ne suis pas certain que ce que sont les manomètres au juste, ou ce qu'ils servent à mesurer.

Le troisième paragraphe traite de l'emploi dans les règlements de l'expression anglaise «in the official language or languages» parce qu'il n'était pas évident selon moi qu'on avait le choix, pourquoi l'étiquettage ne serait pas dans les deux langues. Vous avez l'explication fournie par les ministères et il incombe au Comité de décider si elle est acceptable.

Le paragraphe 4 vise à corriger une erreur typographique.

Le paragraphe 5 traite d'un problème qu'on retrouve souvent dans les règlements du ministère de l'Agriculture. La première fois, le Comité lui dit toujours on ne peut pas dire dans un règlement qu'on disposera de choses saisies comme le ministre, ou un inspecteur le jugera bon. Il faut établir des règles à cet égard. Le ministère ne veut pas le faire, il veut conserver certaines discrétions. Comme c'est le ministère de l'Agriculture qui le dit, il doit y avoir des raisons majeures. Il a toujours été assez juste et raisonnable. Si c'est le cas cependant, j'estime qu'il faudrait modifier ces lois afin de préciser qu'on disposera des choses saisies comme le ministre le jugera bon, plutôt que d'y accorder un pouvoir réglementaire qui est toujours formulé de la même manière, et qui ne donne en fait jamais lieu à des règlements. Si le ministère veut un pouvoir purement discrétionnaire, il devrait demander au Parlement de le lui accorder.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est une bonne idée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense que c'est un bon argument. Nous devrions demander au ministère d'adop-

[*Text*]

for this or indicate why they do not feel they should have any rules.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it agreed, then, that Mr. Eglington will write the department?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. The next item on the agenda is the Unemployment Insurance Regulations, under the Unemployment Insuranct Act, SOR/79-481. I think you have more substantial concerns about this one, Mr. Eglington.

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS
Unemployment Insurance Act, 1971
P.C. 1979-1669

August 8, 1979

SOR/78-810, SOR/79-481

The correspondence on Section 176 of the Regulations as made by SOR/78-810 is attached. The same wording has been carried forward into the new Section 176 as made by SOR/79-481.

Mr. Banerd's explanation is odd. If a residence actually overlaps a boundary one could expect the higher rate of the two overlapping regions to apply. But Section 176 does not deal with such a restricted situation. It deals with a person residing near a boundary. If it is the higher or highest rate which is always to apply, the Regulations should say so. At present they say there shall be applied the "highest regional rate that is reasonably applicable" which certainly leaves room to apply a rate other than the higher or highest.

March 2, 1979

A. Banerd, Esq.,
Acting Executive Secretary,
Department of Employment and
Immigration,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/78-810, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Mr. Banerd:

The Committee considered the above Regulations yesterday, taking particular note of the new section 176(2) which it was appreciated fell well within the ambit of section 58(*a*) of the enabling Act—determining the regional rates of unemployment or the averages of such rates that shall apply to a claimant. Obviously the Commission may make provision for the worker who lives on or near a boundary line. However, the Committee is disturbed by the use of the phrase "highest regional rate that is *reasonably applicable*" and wishes to know what it means. The Committee also wishes to know whether the phrase masks a discretion and whether there is a policy or are guidelines governing the exercise of such a discretion. The Committee found the vagueness of the phrase all the more troubling since it is your Commission which will

[*Translation*]

ter des règles ou de nous dire pourquoi il ne devrait pas y en avoir.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord pour que monsieur Eglington écrive au ministère?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Le règlement suivant est le règlement sur l'assurance-chômage, loi de 1971 sur l'assurance-chômage, DORS/79-481. Je crois que vous avez des réserves plus importantes au sujet de ce règlement, monsieur Eglington.

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage
C.P. 1979-1669

Le 8 août 1979

DORS/78-810, DORS/79-481

Vous trouverez ci-joint la correspondance concernant l'article 176 des Règlements modifié par le DORS/78-810. Le même libellé a été utilisé dans le nouvel article 176 décrété dans le DORS/79-481.

L'explication de M. Banerd est bizarre. Lorsqu'une résidence chevauche deux régions, on pourrait s'attendre à ce qu'un taux plus élevé soit appliqué. L'article 176 ne vise cependant pas une telle situation, mais plutôt celle d'une personne dont la résidence est près d'une limite. Si c'est chaque fois le taux plus élevé qui s'applique, les Règlements devraient le stipuler. Pour le moment ils précisent seulement qu'il faut appliquer «le taux régional le plus élevé, raisonnablement applicable», ce qui donne toute latitude pour appliquer un autre taux qu'un taux plus élevé ou le plus élevé.

Le 2 mars 1979

Monsieur A. Banerd
Secrétaire exécutif par intérim
Ministère de l'Emploi et
de l'immigration
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/78-810, Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

Monsieur,

Hier, le Comité a étudié les Règlements susmentionnés et s'est surtout intéressé au nouveau paragraphe 176(2) qui, estime-t-il, cadre bien avec le paragraphe 58*a*) de la loi habilitante fixant les taux régionaux de chômage ou les moyennes de ces taux applicables aux prestataires. La Commission peut évidemment décréter des dispositions pour le travailleur qui habite dans les limites d'une région ou près des limites d'une région. Le Comité se demande cependant ce que l'on entend par «le taux régional le plus élevé, *raisonnablement applicable*» et voudrait qu'on le lui explique. Le Comité désire aussi savoir si cette phrase masque un pouvoir discrétionnaire et s'il existe une politique ou des lignes directrices régissant l'exercice d'un tel pouvoir. Le caractère vague de l'énoncé est d'autant plus inquiétant aux yeux du comité que c'est à votre

[*Texte*]

decide in the first place whether it is unclear that one single rate does apply. The Committee is alive to the fact that the differentiation of regions with differing rates of unemployment and qualifying periods is a matter that may readily produce contention and feelings of hardship, even outrage. On the other hand, it is possible that the applicable regulations, including section 176(2), are as precise and non-discretionary as human ingenuity can devise.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

April 23, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Re: Unemployment Insurance Regulations SOR/78-810

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of March 2, 1979 regarding the above-mentioned Regulations.

The use of the word "reasonably" in Section 176(2) of the Unemployment Insurance Regulations does not give the Commission a discretion in the usual sense of the word. All that the word "reasonably" does is to eliminate the possibility of applying regional rates of unemployment which are not applicable to any of the regions in which the claimant appears to reside.

Sections 176 and 166 of the Unemployment Insurance Regulations should be read together. The regional rate of unemployment that applies to a claimant is the rate of the region in which he/she was ordinarily resident. The higher the rate of unemployment (within defined limits), the easier is the entrance requirement and the greater is the number of weeks of benefits that may be paid to a claimant. The application of the regional rate of unemployment that is most "reasonably applicable" is not discretionary, *if* it is unclear which rate would apply, to the claimant. If the claimant's residence overlaps two or more boundary lines between regions, then it must be the higher rate of unemployment of those overlapped regions that is applied.

Discretion does exist, of course, in deciding whether or not it is "unclear" whether a boundary line is overlapped. However, in general, boundary lines follow clear legal or geographic lines and likewise, the location of the place of residence is usually also clear. The possibility, therefore, of disputing whether it was "unclear" is very remote. Hence, the Commission's discretion is very rarely used.

[*Traduction*]

Commission qu'il reviendra en premier lieu de décider si un taux simple s'applique. Le Comité comprend bien que la différence entre les régions auxquelles on applique des taux différents de chômage et des périodes de référence différentes, est un sujet qui pourrait facilement susciter des protestations ou une impression d'injustice, voire même de l'indignation. D'un autre côté, il se peut que les règlements applicables, y compris le paragraphe 176(2), soient aussi précis et non discrétionnaires qu'il est possible à l'esprit humain de le faire.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 23 avril 1979

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlements sur l'assurance-chômage—DORS/78-810

Monsieur,

Je réponds par la présente à votre lettre du 2 mars 1979 concernant les Règlements susmentionnés.

Le mot «raisonnablement» qui figure au paragraphe 176(2) des Règlements sur l'assurance-chômage n'accorde pas à la Commission un pouvoir discrétionnaire au sens ordinaire du mot. Le seul effet du terme «raisonnablement» est d'éliminer la possibilité d'appliquer des taux régionaux de chômage qui ne sont applicables à aucune des régions dans lesquelles le prestataire semble résider.

Les articles 176 et 166 des Règlements sur l'assurance-chômage devraient être lus simultanément. Le taux régional de chômage applicable à un prestataire est le taux de la région où il/elle réside ordinairement. Plus le taux de chômage est élevé (dans des limites définies), plus il est facile d'avoir droit aux prestations et plus grand est le nombre de semaines pour lesquelles un prestataire peut en bénéficier. L'application du taux régional de chômage qui est le plus «raisonnablement applicable» n'est pas discrétionnaire à l'endroit du prestataire, *si* l'on est incertain du taux qui s'applique dans son cas. Si la résidence du prestataire chevauche les limites de deux régions ou plus, alors c'est le taux plus élevé de chômage des régions chevauchées qui s'applique.

Certes, en décidant s'il est ou non «peu clair» qu'une limite de régions a été chevauchée, l'on exerce un pouvoir discrétionnaire. Cependant, de façon générale les limites des régions sont établies d'après des limites juridiques ou géographiques claires et, de même l'emplacement du lieu de résidence est normalement clair. Par conséquent, la possibilité de remettre en question son caractère «peu clair» est très réduite, la Commission n'use donc que très rarement de son pouvoir discrétionnaire.

[*Text*]

Should a claimant disagree with the Commission's decision in such a case, he has full recourse to the appeal provisions of the UI Act. We have no knowledge of any appeals by claimants on such a question. You may wish to note that no policy guideline on this matter has been issued, as the need has not yet arisen.

I hope that my comments have provided satisfactory clarification for the questions you have raised.

Yours sincerely,

A. J. Banerd,
Acting Executive Secretary.

Mr. Eglington: This matter has been before the committee before and the committee wanted the ambiguity, or the apparent ambiguity, versed in new Section 176 cleared up. A letter was sent to Mr. Banerd, the reply was received and it does not seem to make the matter any clearer. The regulation is not couched in terms of overlapping boundaries, it is couched in terms of people being near a boundary and the intent that the department seems to have does not appear to be reflected in the actual draft of the regulation.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Is that not an appropriate case to get back and suggest that they clear up that ambiguity?

Mr. Eglington: Yes, I think in that case it should be a letter to the minister.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is Mr. Banerd not saying, in effect, that there has never been any problem, so therefore they do not have any rules or regulations or guidelines?

Mr. Eglington: It is much the same sort of problem as our old friend, the level crossing adjustment fund regulations, whatever their proper title was, but they admitted that, yes, they were ambiguous and could be interpreted in several ways but they knew what they were doing and they knew how they were interpreting them. Obviously, the department is applying these regulations in the way that Mr. Banerd says, but if that is the case, they should have law which corresponds with their practice.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us send him a letter.

An hon. Member: Ask for further clarification.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Next item on the agenda is the Equal Wages Guideline under the Canadian Human Rights Act—pardon me, I missed an important item, it is SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations. My hog producers will never forgive me for that one.

[*Translation*]

Si un prestataire n'était pas d'accord avec la décision de la Commission dans un tel cas, il peut se prévaloir pleinement des dispositions d'appel de la Loi sur l'assurance-chômage. A notre connaissance, aucun prestataire n'a interjeté appel à ce sujet. Vous serez peut-être intéressé de savoir qu'aucune ligne directrice n'a été émise en la matière puisque le besoin ne s'en est pas encore fait sentir.

J'espère que mes remarques ont suffisamment clarifié les questions que vous m'avez posées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

A. J. Banerd
Le Secrétaire exécutif par intérim

M. Eglington: Le Comité a déjà été saisi de cette question et voulait qu'on supprime l'ambiguïté apparente du nouvel article 176. On a envoyé une lettre à M. Banerd, mais la réponse ne semble pas éclaircir la question. L'article ne parle pas de résidence chevauchant 2 régions, il traite seulement de résidence située près d'une limite ce qui ne semble pas refléter l'intention du ministère.

M. Baker (Nepean-Carleton): N'y aurait-il pas lieu de proposer au ministère d'éclaircir cette ambiguïté?

M. Eglington: Oui, et je pense que dans ce cas-là, il faudra envoyer une lettre au ministre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur Banerd ne dit-il pas qu'il n'y a jamais eu de problème et qu'on a donc jamais émis de ligne directrice à cet égard?

M. Eglington: C'est à peu près le même problème que celui qu'on trouve dans notre vieil ami, le règlement sur le fond d'ajustement de je ne me souviens plus trop quoi, mais le ministère a admis que c'était effectivement ambigu et pouvait être interprété de plusieurs façons, qui savait ce qu'il faisait, et qu'il savait comment l'interpréter. Évidemment, le ministère applique ce règlement comme l'a dit M. Banerd, mais si c'est le cas, la loi devrait correspondre à la pratique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Envoyons lui une lettre.

Une voix: Demandons d'autres éclaircissements.

Le coprésident (M. Beatty): Le règlement suivant est une ordonnance sur l'égalité de la rénumération, au terme de la loi sur les droits de la personne. Excusez-moi, j'ai oublié un règlement important, il s'agit du DORS/80-4, règlement sur la commercialisation des ports de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation). Les producteurs de porc ne me pardonneront jamais.

[*Texte*]

February 5, 1980

Michael J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture
Ottawa

Re: SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. Heney:

Section 6 of the above Regulations deals with transportation and assembly of hogs. The transportation subsection contains a sub-delegation of discretionary power by the Board to itself in the words "unless he has prior written consent from the Board".

I have learned to be very cautious when dealing with the Ontario Farm Products Marketing Act and I shall appreciate your ascertaining for me the particular provisions relied on by the Ontario Pork Producers' Marketing Board in making the two subsections of section 6.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

February 25, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. Eglington:

According to Mr. G. Bluhm, Executive Secretary of the Ontario Pork Producers' Marketing Board (OPPMB), Section 6 of the aforementioned regulations deals with the OPPMB's exclusive right as the marketing agent for hogs in Ontario.

The words "unless he has prior written consent from the Board" refer to exceptions to this exclusive right.

Section 6(1): The first exception makes provision for agricultural fairs and junior barrow shows to occasionally exhibit, sell, and later slaughter swine without going through the OPPMB's marketing system.

Another exception makes provision for feed companies and/or farmers conducting scientific tests to sell and slaughter swine to collect scientific data, again without going through the marketing board.

Section 6(2): refers to the agricultural showrings or scientific laboratories as places where hogs might be ssembled other than a marketing yard.

[*Traduction*]

Le 5 février 1980

Monsieur Michael J. Heney
Sous-ministre adjoint
(Production et commercialisation)
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Objet: DORS/80-4, Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation)

Monsieur,

L'article 6 du Règlement susmentionné traite du transport et du groupage de porcs. Le paragraphe (1) relatif au transport, sous-délègue à la Régie un pouvoir discrétionnaire, par les termes «sans le consentement préalable par écrit de celle-ci».

J'ai appris à être très prudent lorsque la loi sur la commercialisation des produits agricoles de l'Ontario, se trouve en cause et je vous serai reconnaissant de vérifier à mon intention les dispositions dont s'est inspiré la Régie pour établir les deux paragraphes de l'article 6.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 25 février 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/80-4, Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation)

Monsieur,

Selon le secrétaire administratif de la Régie, M. G. Bluhm, l'article 6 du Règlement susmentionné traite du droit exclusif de la Régie de commercialiser des porcs en Ontario.

Les termes «sans le consentement préalable par écrit de celle-ci» renvoient aux exceptions faites à ce droit.

Pargraphe 6(1): La première exception concerne les organisateurs de foires agricoles et les petits marchands ambulants, qui peuvent occasionnellement exposer, vendre et abattre des porcs sans passer par le système de commercialisation de la Régie.

Une autre exception vise les sociétés de fourrage et les agriculteurs qui font des expériences scientifiques; ceux-ci peuvent vendre et abattre des porcs pour recueillir des données scientifiques sans passer par la Régie.

Paragraphe 6(2): La deuxième exception concerne les centres d'exposition agricole et les laboratoires scientifiques, qui

[*Text*]

I trust this information will be of use to you. Should you have any further questions regarding Section 6 may I suggest that you write to:

Mr. G. Bluhm,
Executive Secretary,
Ontario Pork Producers' Marketing Board
4198 Dundas St. W.,
Toronto, Ontario,
or telephone him at (416-) 239-2921.

Yours sincerely,

J. E. McGowan, D.V.M., M.V.Sc.,
Assistant Deputy Minister

NOTE: Since the circumstances in which exceptions will be made are known, they should be included in the Regulations. It is interesting that an exception is apparently made to sectin 6(2) even though the Regulations do not provide for it.
G.C.E.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the Ontario Pork Producers' Marketing Board has made a regulation in a form which, by and large, has disappeared as a result of the committee's endeavours. They have Section 6 which says:

• 2135

> No person shall ship unless he has prior written consent from the Board.

and subsection (2):

> No person shall assemble hogs at any place other than a marketing yard operated by the Board.

Well, number two is very clear.

It is the same old objection. It is a fundamental rule to attach a prohibition with an attendant discretion to waive; and the explanation was given in connection with subsection (1), and it is quite rational; and if that is what they want to do, they should put it in the regulation.

As far as subsectin (2) is concerned, subsection (2) is absolute:

> No person shall assemble hogs at any place other than a marketing yard operated by the Board.

But it appears from the correspondence that, in fact, the board does give permission for hogs to be assembled at places other than marketing yards, which is very odd.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): There is clearly a discrepancy, outside what we have been led to rely on.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What about the note attached to Mr. McGowan's letter? It says:

> Since the circumstances in which exceptions will be made are known, they should be included in the Regulations.

Mr. Eglington: Well, that was the point that I made first.

[*Translation*]

sont des endroits autres qu'un centre de groupage où des porcs peuvent être groupés.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles. Si vous avez d'autres questions au sujet de l'article 6, n'hésitez pas à écrire à:

Monsieur G. Bluhm
Secrétaire administratif
Ontario Pork Producers Marketing Board
4198 Ouest, rue Dundas
Toronto, (Ontario)
nº de téléphone: (416) 239-2921

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint,
J. E. McGowan, D.V.M., V.M.Sc.

N.B.: Comme les cas où des exceptions peuvent être faites, sont prévus, ils devraient figurer dans le Règlement. Il convient de noter qu'une exception semble être faite au paragraphe 6(2) alors que le Règlement ne la prévoit pas.
G.C.E.

M. Eglington: Le Ontario Pork Producers' Marketing Board a adopté un Règlement sous une forme qui, en général, a disparu à la suite des initiatives prises par le Comité. L'article 6 stipule:

> Nul ne doit expédier ou transporter des porcs vers un endroit quelconque autre qu'un centre de groupage exploité par la Régie sans le consentement préalable par écrit de celle-ci.

Le paragraphe 2 dit ce qui suit:

> Nul ne doit grouper des porcs dans un endroit quelconque autre qu'un centre de groupage exploité par la Régie.

Le deuxième paragraphe est très clair.

Nous avons formulé notre bonne vieille objection. La règle veut qu'une interdiction soit suivie d'une possibilité de lever cette interdiction. On nous a fourni des explications au sujet du paragraphe 1, et elles sont tout à fait logiques. Si c'est ce qu'ils veulent faire, ils devraient l'inscrire dans le Règlement.

En ce qui concerne le paragraphe 2, maintenant, il est très clair:

> Nul doit grouper des porcs dans un endroit quelconque autre qu'un centre de groupage exploité par la Régie.

D'après la correspondance, la Régie autorise le groupage de porc dans un endroit autre que les centres de groupage exploités par la Régie, ce qui est très bizarre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il est évident qu'il y a là un illogisme, malgré ce qu'on nous a dit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il y a une note attachée à la lettre de M. McGowan qui stipule:

> Comme les cas où des exceptions peuvent être faites sont prévus, ils devraient figurer dans le Règlement.

M. Eglington: C'est justement ce que je leur avais dit.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, Mr. Eglington made that remark.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, does this mean that that is what they are going to do?

Mr. Eglington: No, no. That was my comment on Mr. McGowan's letter. Rather than write up another comment, I simply attached that note at the bottom.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think you should proceed.

Senator Lafond: What is to happen now?

Mr. Eglington: Well, it is for the committee to decide whether it wants the matter to be pushed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I think we should ask them why they should not be included in the regulations, as counsel has suggested.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Your suggestion would be that counsel write to them again?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the Equal Wages Guidelines under the Canadian Human Rights Act, SI/78-155.

SI/78-155

EQUAL WAGES GUIDELINES
Canadian Human Rights Act

October 23, 1978

Explanatory Note

1. This is the first Guideline to be issued by the Human Rights Commission under section 22(2) of the Human Rights Act, which reads:

> «(2) The Commission may, at any time on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting forth the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case or in a class of cases described in the guideline and any such guideline is, until it is subsequently revoked or modified, binding on the Commission and any Human Rights Tribunal appointed pursuant to subsection 39(1) with respect to the resolution of any complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline."

It will be seen that the power granted by this section to the Commission is very great and allows it to declare, from time to time, what is the law on any matter touched upon by the Act. The Commission can, accordingly, develop and expand the provisions of the Act as it sees fit. Such an extraordinary provision having been passed by Parliament, there is nothing that can be said about this statutory instrument except that it represents the considered opinion of the Commission as to the

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Oui, M. Eglington leur avait fait cette remarque.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que cela veut dire qu'ils vont le faire?

M. Eglington: Non. C'est justement l'observation que je voulais faire au sujet de la lettre de M. McGowan. Plutôt que de rédiger une autre observation, j'ai attaché cette note au bas de sa lettre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je pense que vous devriez prendre des mesures.

Le sénateur Lafond: Que se passera-t-il maintenant?

M. Eglington: C'est au Comité de décider s'il veut poursuivre l'affaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous devrions leur demander pourquoi ils ne devraient pas être inclus dans leur règlement, comme notre conseiller le suggère.

Le coprésident (M. Beatty): Voulez-vous que notre conseiller leur écrive à nouveau?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant aux ordonnances sur l'égalité de rémunération aux termes de la Loi sur les droits de la personne, TR/78-155.

SI/78-155

ORDONNANCES SUR L'ÉGALITÉ DE RÉMUNÉRATION
Loi canadienne sur les droits de la personne

Le 23 octobre 1978

Note explicative

1. Il s'agit de la première ordonnance émise par la Commission des droits de la personne conformément au paragraphe 22(2) de la Loi sur les droits de la personne qui prévoit ce qui suit:

> «(2) Dans un cas ou une série de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser les limites et les modalités de l'application de la présente loi dans des ordonnances qui, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, lient la Commission et les tribunaux des droits de la personne constitués en vertu du paragraphe 39(1) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la Partie III.»

On constatera que les pouvoirs accordés par ce paragraphe à la Commission sont très étendus et lui permettent de se prononcer de temps à autre sur l'interprétation qu'on doit donner à la Loi à propos de toute question visée par cette dernière. En conséquence, la Commission peut modifier et étendre les dispositions de la Loi lorsqu'elle le juge approprié. Ces mesures exceptionnelles ayant été adoptées par le Parlement, on ne peut rien ajouter à propos de ce texte réglemen-

[*Text*]

extent to which section 11(1) and (2) of the Act apply in every case.

2. Section 4 of the Guidelines relates to section 11(3) of the Act, which reads as follows:

> "11. (3) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 22(2) to be a reasonable factor that justifies the difference."

3. The Guidelines which may be made under section 22(2) of the Act may apply to a class of cases or to a particular case. These present Guidelines apply to every class of case ("in any case"—section 3, line 1). The Chief Commissioner has advised that it is intended to seek exemption from registration and publication in the Gazette for Guidelines made to apply to particular cases (see letter of February 22, 1978 attached).

4. It is not clear why this present statutory instrument has not been registered as a regulation (as SOR/78-). Certainly the Guidelines constitute a "statutory instrument" on the Crown's interpretation of that term, and the Guidelines would seem to be decidedly legislative in character and to have been made in the exercise of a legislative power.

February 22, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons, on
Regulations and other Statutory
Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for sending us the new Immigration Regulations and your helpful comments regarding them.

The Commission's by-laws under section 29 and its general guidelines under section 22(2) will be statutory instruments. However, I think it would be inappropriate for your Committee to scrutinize guidelines which deal with individual cases. The Commission wishes to have its guidelines issued "in a particular case" exempted from your Committee's attention under section 27 (*d*) (iii) of the Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

R. G. L. Fairweather

[*Translation*]

taire, si ce n'est qu'il expose l'opinion réfléchie de la Commission, qui estime que les paragraphes 11(1) et (2) de la Loi s'appliquent dans tous les cas.

2. L'article 4 des ordonnances se rattache au paragraphe 11(3) de la Loi qui stipule ce qui suit:

> «(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 22(2).»

3. Les ordonnances qui peuvent être émises conformément au paragraphe 22(2) de la Loi peuvent viser une série de cas ou un cas individuel. Les présentes ordonnances concernent toutes les séries de cas («tous les cas»—article 3, ligne 2). Le président a annoncé qu'on avait l'intention de demander que les ordonnances visant des cas particuliers ne soient ni enregistrées ni publiées dans la Gazette (voir lettre du 22 février 1978 ci-jointe).

4. On se demande pourquoi ce texte réglementaire n'a pas été enregistré en tant que règlement (DORS/78-). Il est clair que les ordonnances constituent un «texte réglementaire» selon l'interprétation que donne la couronne à ce terme et il semblerait que les ordonnances aient indéniablement force de loi et qu'elles aient été émises dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

Le 22 février 1978.

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires du
Sénat et de la Chambre des communes
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de nous avoir fait parvenir les nouveaux règlements concernant l'immigration ainsi que vos commentaires qui nous seront certainement utiles.

Les règlements administratifs de la Commission émis en vertu de l'article 29 et ses ordonnances générales rendues conformément au paragraphe 22(2) constitueront des textes réglementaires. Toutefois, je crois qu'il serait inopportun que votre Comité étudie des ordonnances qui traitent de cas individuels. La Commission désire que les ordonnances qu'elle émet pour un cas donné soient soustraites à l'attention de votre Comité aux termes de l'alinéa 27*d*) (iii) de la Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

R. G. L. Fairweather

[*Texte*]

April 3, 1979

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
Varette Building,
130 Albert Street,
Ottawa, Ontario K1A 0A3

Re: SI/78-155, Equal Wages Guidelines SI/78-165, Age Guidelines

Dear Mr. Ross:

The above Guidelines have been registered under S.I. numbers. The enabling power, section 22(2) of the Canadian Human Rights Act, contains the magic formula "by order", from which the Committee concluded, on 22nd ultimo, that the Guidelines must be regarded by your Office as statutory instruments. Given that conclusion, the Committee was puzzled as to why the Guidelines are not regarded as being "regulations" (which they can not be as they were not registered under S.O.R. numbers) as the Guidelines seem to be decidedly legislative in character. Indeed, if the phrase "made in the exercise of a legislative power" is to have any meaning associated with the use of words in the English language, the power to set forth the extent to which and the manner in which any provision of the Canadian Human Rights Act applies in a class of cases would seem to be decidedly legislative.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

April 19, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa.

Re: SI/78-155, Equal Wages Guidelines SI/78-165, Age Guidelines

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of April 3, 1979 in which you ask why guideiines issued pursuant to subsection 22(2) of the Canadian Human Rights Act were registered under SI numbers.

Subsection 22(2.1) of the Act provides that guidelines that relate to the manner in which provisions of the Act apply in a class of cases shall be published in Part II of the Canada Gazette and that guidelines that apply in a particular case shall be communicated to the persons directly affected thereby in such manner as the Commission deems appropriate. If the guidelines were to be regarded as regulations under the Statutory Instruments Act they would be published in every case in Part II of the Canada Gazette. It appears, therefore, from

[*Traduction*]

Le 3 avril 1979.

M. A. S. Ross,
Conseiller juridique,
Bureau du Conseil Privé,
Immeuble Varette,
130, rue Albert,
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Objet: TR/78-155, Ordonnances sur l'égalité de rémunération TR/78-165, Ordonnance sur l'âge

Monsieur,

Les ordonnances ci-dessous ont été inscrites comme textes réglementaires. Le pouvoir habilitant, conféré au paragraphe 22(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, contient, dans la version anglaise, la formule magique «by order», ce qui a amené le comité à conclure le 22 dernier que les ordonnances doivent être considérées par votre bureau comme étant des textes réglementaires. Par conséquent, le Comité s'est demandé pourquoi les ordonnances n'étaient pas considérées comme des «règlements» (ce qui est suggéré par le fait qu'elles ne sont pas inscrites sous des numéros de DORS) puisqu'elles semblent vraiment revêtir un caractère législatif. Évidemment, si l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» a véritablement un sens dans le langue courant, le pouvoir de préciser les limites et les modalités d'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne dans une série de cas, semble être réellement un pouvoir législatif.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington.

Le 19 avril 1979

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa

OBJET: TR/78-155, Ordonnances sur l'égalité de la rémunération TR/78-165, Ordonnance sur l'âge

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 3 avril 1979 dans laquelle vous demandez pourquoi les ordonnances rendues en conformité du paragraphe 22(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne sont inscrites sous des numéros de textes réglementaires.

Le paragraphe 22(2.1) de la Loi prévoit que les ordonnances rendues en vertu de la Loi et portant sur les modalités d'application de certaines dispositions de la Loi à certaines catégories de cas, doivent être publiées dans la Partie II de la Gazette du Canada et que celles qui portent sur un cas particulier doivent être communiquées aux personnes directement concernées selon les modalités que la Commission estime appropriées. Si les ordonnances devaient être considérées comme des règlements aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, elles

[*Text*]

subsection 22(2.1) of the Canadian Human Rights Act that Parliament intended that guidelines under subsection 22(2) should not be regarded as regulations for the purposes of the Statutory Instruments Act and accordingly, such guidelines have been treated as statutory instruments by this Section.

Yours truly,

A. S. Ross
Acting Director Legal Services

July 12, 1979

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Senate Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
Room 408
Victoria Building
140 Wellington Street
Ottawa

Re: SI/78-155—Equal Wages Guidelines SI/78-165—Age Guidelines

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of June 26, 1979 and our telephone conversation of June 29, 1979 relating to the above matters.

The above-mentioned guidelines were published in Part II of the Canada Gazette because they were applicable to a class of cases and their publication was therefore required by subsection 22(2.1) of the Canadian Human Rights Act.

You asked me on the telephone last week whether, in my view, the guidelines in question were made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament. Since Parliament has, as I stated in my letter of April 19, 1979, apparently expressed its desire in subsection 22(2.1) of the Act that guidelines under subsection 22(2) should not be regarded as regulations for the purposes of the Statutory Instruments Act, the question whether any particular guidelines are made in the exercise of a legislative power appears, with respect, to be irrelevant.

Yours truly

A. S. Ross
A/Director

Mr. Eglington: Well, this matter, Mr. Chairman, was put back on the agenda to illustrate, if the point needs illustrating again, the idiocy of the definition of "statutory instrument" and the definition of "regulation". The committee wanted to know why these guidelines were not treated as regulations, and the answer is given that if they were regulations, they would be

[*Translation*]

seraient publiées dans chaque cas dans la Partie II de la Gazette du Canada. Il ressort donc du paragraphe 22(2.1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne que le Parlement voulait que les ordonnances rendues en conformité du paragraphe 22(2.2) ne soient pas considérées comme des règlements aux fins de la Loi sur les textes réglementaires et, par conséquent, mon bureau les considère comme des textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur adjoint des services juridiques
A. S. Ross

Le 12 juillet 1979

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité des règlements et autres textes
réglementaires
Pièce 408
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa

OBJET: TR/78-155—Ordonnances sur l'égalité de la rémunération TR/78-165—Ordonnance sur l'âge

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 26 juin 1979 et me réfère à notre conversation téléphonique du 29 juin 1979 au sujet des questions ci-dessus.

Ces ordonnances ont été publiées dans la Partie II de la Gazette du Canada parce qu'elles s'appliquaient à une catégorie de cas et la publication en était donc exigée par le paragraphe 22(2.1) de la Loi canadienne sur le droit de la personne.

La semaine dernière, vous me demandiez au téléphone si, à mon avis, les ordonnances en question ont été rendues dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement. Puisque, comme je le dis dans ma lettre du 19 avril 1979, le Parlement semble exprimer au paragraphe 22(2.1) de la Loi le désir que les ordonnances rendues aux termes du paragraphe 22(2.2) ne soient pas considérées comme des règlements aux fins de la Loi sur les textes réglementaires, la question de savoir si des ordonnances quelconques ont été rendues dans l'exercice d'un pouvoir législatif semble donc, à cet égard, sans objet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur adjoint
A. S. Ross

M. Eglington: Cette ordonnance est revenue à l'ordre du jour pour illustrer, s'il est nécessaire de le faire de nouveau, l'illogisme total des définitions de «textes règlmentaires» et «règlements». Le Comité voulait savoir pourquoi ces ordonnances n'étaient pas considérées comme des règlements et on nous a répondu que si elles avaient été des règlements, elles auraient

[*Texte*]

published in Part II of *The Canada Gazette*: Parliament said that they would be published in Part II of *The Canada Gazette*, therefore Parliament could not have intended them to be regulations. I am sure Parliament never addressed its collective or individual minds about that problem, but it is a further illustration of the need for reforming the Statutory Instruments Act. In fact, these things are published so that people do know what they are.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So you have no recommendation?

Mr. Eglington: No. It falls within the category of filling up the cup.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suppose that it is really dealt with in our full report to the House, that we have recommended that we have a new act and that the definitions be much more explicit.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): May I just digress and take a moment.

As a result of the discussion on this one and something that was said a moment ago, is there any necessity to—well, I will tell you what brought this to mind. There was this case and one which we dealt with a few moments ago with regard to the Public Service Employment Regulations, where there was a reference to policy statements. Is my recollection correct that policy statements under our report would become statutory instrument or . . . ?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No. What we suggested was that they be subject to notice and comment.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Remember, I used the Ontario Securities Commission as an example: they publish a policy statement, then they ask for comments on it, and then they comment on it . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is in the report—that is fine. I thought we might have covered it somewhere.

Mr. Eglington: Well, I think we went a little bit further, in that those things that are called guidelines, they are subordinate law but they are called guidelines; in the same way that guidelines under the Clean Air Act are called guidelines but they are subordinate law. It is confused terminology, and it is just making things worse. But in recommending, as this report does, the adoption of the MacGuigan definition of subordinate legislation, that ought to include a large body of things that are called guidelines but which are in fact rules that are applied without exception. The sort of thing that Senator Godfrey was talking about just now, and is covered under the notes on common procedure, is the more general statement that our policy is so and so, it will generally be applied but perhaps not always.

• 2140

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am with you. Thank you.

[*Traduction*]

été publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada* et que, comme le Parlement a dit que les ordonnances devaient être publiées dans la partie II de la Gazette, il ne les considérait pas lui-même comme des règlements. Je suis certain que le Parlement n'a jamais songé à cette question, et ce cas démontre une fois de plus qu'il est nécessaire de revoir la Loi sur les textes réglementaires. En fait, on publie ces règlements afin que la population en prenne connaissance.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous n'avez pas de recommandation à faire?

M. Eglington: Non. Ce n'est qu'un exemple de plus.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose qu'on traite de cette question dans notre rapport à la Chambre, et que nous avons recommandé d'adopter une nouvelle loi afin que les définitions soient beaucoup plus claires.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je voudrais faire une petite digression.

Étant donné la discussion qu'on vient d'avoir et quelque chose qu'on a dit il y a un instant, est-il nécessaire de le faire? Je vais vous dire à quoi cela m'a fait penser. Lorsqu'on a traité il y a quelques instants du règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, on a mentionné les énoncés de politiques. Ai-je raison de dire que dans notre rapport, nous recommandons que les énoncés de politique deviennent des textes réglementaires?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non. Nous avons recommandé qu'elles soient soumises à la procédure d'avis et de commentaires.

M. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si vous vous en souvenez, j'ai cité en exemple la Commission des valeurs de l'Ontario. Elle publie des énoncés de politique, demande qu'on lui fasse parvenir des commentaires, puis . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela se trouve dans le rapport? Très bien. Je le pensais bien.

M. Eglington: Je pense que nous sommes même allés un peu plus loin, et que nous avons même parlé de la législation déléguée qu'on appelle des directives. Les directives émises aux termes de la Loi sur la pureté de l'air sont appelées des directives, mais il s'agit en fait d'une législation déléguée. La terminologie est très embrouillée et ne fait qu'empirer les choses. En recommandant, comme le fait le rapport, qu'on adopte la définition MacGuigan de la législation déléguée, on couvrirait un grand nombre de textes appelés directives, mais qui sont, en fait, des règles appliquées sans exception. Le sénateur Godfrey quant à lui parlait de choses auxquelles on devrait appliquer la procédure d'avis avec commentaires, c'est-à-dire des déclarations de nature plus générale au sujet de la politique. Ces directives sont appliquées en général, mais pas toujours.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je vous suis, merci.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And the effect, as you say in the report, I think is almost indistinguishable from the regulations.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am with you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The final items on tonight's agenda is SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order, and SOR/76-274 Insurance Businesses Anti-Inflation Order.

April 18, 1979

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa

Re: SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order
SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation Order
SOR/77-713, Reduction of Charges (January 1977) Order

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 20, 1979 drawing to my attention certain comments of the Standing Committee on Statutory Instruments of the Province of Ontario on section 36 of the Ontario Energy Board Act.

From the comments of the Standing Committee it appears that the Committee objected to the section because it only permits the Lieutenant-governor in Council to designate an area as a gas storage area on the recommendation of the Ontario Energy Board. The Committee was of the view that the Lieutenant-governor in Council should be authorized to designate a gas storage area on its own motion.

My understanding of the complaint of the Parliamentary Joint Committee is not that the Governor in Council cannot act on its own motion under any particular Act, but that when he acts on the recommendation of a particular body, no member of the Privy Council is identified as having endorsed the recommendation of that body.

As I stated to you in my letter of February 21, 1977, where the Governor in Council is expressly authorized by statute to make an order on the recommendation of a body, it is the usual practice to draw the order in the words of the statute without mentioning any member of the Privy Council.

Yours truly,

A. S. Ross
A/Director Legal Services

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Comme vous dites dans le rapport, elles ont à peu près les mêmes effets que ceux des règlements.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je vois.

Le coprésident (M. Beatty): Le dernier règlement à l'ordre du jour ce soir, est le DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, les transports maritimes, le débardage et la manutention des grains, accompagné du DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance.

Le 18 avril 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa

Objet: DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains
DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance
DORS/77-713, Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 20 mars 1979, dans laquelle vous attiriez mon attention sur certains commentaires du Comité permanent des textes réglementaires de l'Ontario à propos de l'article 36 de la Loi de l'office de l'énergie de l'Ontario.

D'après ces commentaires, le Comité critique l'article dans la mesure où il n'autorise le lieutenant gouverneur en conseil à agir que sur recommendation de l'Office de l'énergie de l'Ontario pour désigner les zones autorisées pour le stockage du gaz. Le Comité estime que le lieutenant gouverneur en conseil devrait être autorisé à prendre une décision de son propre chef dans ce domaine.

Quant à votre Comité, je crois comprendre que son objection concerne non pas le fait que le gouverneur en conseil ne puisse agir de sa propre initiative aux termes d'une loi, mais plutôt le fait que lorsqu'il agit sur recommandation d'un organisme particulier, on ne nomme pas les membres du Conseil privé qui ont donné leur adhésion à cette recommandation.

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 21 février 1977, lorsque la loi autorise expressément le gouverneur en conseil à prendre un décret sur la recommandation d'un organisme, l'usage veut que ce décret soit rédigé dans les termes de la loi, sans qu'il y soit question des membres du Conseil privé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le sous-directeur du bureau du conseiller juridique
A. S. Ross

[*Texte*]

April 19, 1979

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
Varette Building,
130 Albert Street,
Ottawa, Ontario K1A 0A3

Re: SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order
SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation Order
SOR/77-713, Reduction of Charges (January 1977) Order

Dear Mr. Ross:

Thank you for your letter of yesterday.

Naturally, you have correctly identified the burthen of the Ontario Committee's complaint as also the substance of the late Canadian Committee's complaint, given that some statutes make a recommendation of an "outside" body a condition precedent to the Governor-in-Council acting.

It seems to follow from your last paragraph that a member of the Privy Council does recommend that the recommendation of the outside body be acted upon. Consequently, while it has not hitherto been the practice to mention that member of Council when drawing the Order-in-Council, will your Office consider adopting a new practice by naming the member?

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 21, 1980
P.C.O. (Legal Adviser's Office) advises that the current practice will not be changed

Mr. Eglington: It may seem strange, Mr. Chairman, that at this remote a time anti-inflation orders are still floating around before the committee. The point raised here also arises in connection with some of the National Energy Board regulations and it does not effect the text of the document or its legal affect. What it does affect is the propriety in the way its making is expressed to have been carried out. Where a statute says that the Governor in Council may make regulations or an order upon receipt of a recommendation from the National Energy Board, or in this case the Anti-Inflation Board, the people who draft up the actual orders have been in the habit of saying "His Excellency the Governor General on the recommendation of the National Energy Board", and the point was taken in this committee, and very very strenduously by Dr. Forsey when he was chairman, that it is ministers who make recommendations to the council, and not the National Energy Board. National Energy Board can make recommendations, but a minister must carry the recommendations to council, and that the regulations that are made should therefore reflect the

[*Traduction*]

Le 19 avril 1979

M. A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Immeuble Varette
130, rue Albert
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A3

Objet: DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains
DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance
DORS/77-713, Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre d'hier.

Vous avez bien interprété l'objectif du comité ontarien et celle du dernier comité canadien relativement aux lois qui imposent la condition préalable d'une recommandation émanant d'un organisme «extérieur» à l'action du gouverneur en conseil.

D'après votre dernier paragraphe, il semble qu'un membre du conseil privé demande que l'on donne suite à la recommandation de l'organisme extérieur. En conséquence, votre bureau pourrait-il envisager de nommer ce membre du conseil dans le décret en conseil, contrairement à l'usage en vigueur jusqu'à maintenant?

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mon entière sympathie.

G. C. Eglington

21 février 1980
Le Service des conseillers juridiques du Bureau du conseil privé estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la pratique actuelle

M. Eglington: Il peut sembler étrange que nous ayons encore des décrets anti-inflationnistes à étudier. L'observation que nous avons faite au sujet de ces décrets est également valable en ce qui concerne certains règlements de l'Office national de l'énergie et ne touche pas le texte du document ou ses effets juridiques. Elle porte plutôt sur la façon dont il a été rédigé. Lorsqu'une loi stipule que le gouverneur en conseil peut adopter des règlements ou ordonnaces sur la recommandation de l'Office national de l'énergie ou, dans le cas présent, de la Commission de lutte contre l'inflation, le rédacteur des ordonnances a l'habitude de dire «Son Excellence le Gouverneur général sur la recommandation de l'Office national de l'énergie», et c'est pourquoi on a observé au Comité, surtout lorsque M. Forsey en était président, que ce sont les ministres qui font des recommandations au conseil et non l'Office national de l'énergie. L'Office peut faire des recommandations, mais c'est le ministre qui doit les présenter au conseil. Les règlements devraient donc mentionner que c'est le ministre qui a recommandé l'adoption du règlement, et nommer ce ministre. Les

[*Text*]

fact that a minister has recommended it, and identify the minister. The authorities seem to be resistant to that suggestion. I might be appropriate, I think, at this point if the Joint Chairmen would write to the Attorney General on the matter.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is this referring to your running fight with Mr. Ross?

Mr. Eglington: Mr. Ross in this, as in so many other matters, was simply reflecting the established policy of the department. Mr. Ross is, of course, no longer is that opposition seat.

Senator Lafond: We might not have adopted it so it is not only Mr. Eglington's running fight but also our running fight with Mr. Ross.

Mr. Hnatyshyn: Or his heirs, executors or successors in the office.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is the committee agreeable to the suggestion that we should write to the minister?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There are other instrument receive without comment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What about SOR/78-417 Artic Waters Experimental Pollution Regulations? There is a final letter from Huguette Labelle of December 27, 1979, mentioning . . .

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, it must have got placed in your bundle inadvertetly by the last people who compiled them because that was disposed of at last week's meeting. So I think the Xerox people have somehow or other slipped one in.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I must have a few extras.

Mr. Eglington: I remember the time that Senator Lafond found a luncheon schedule attached.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will get my shredder working on these.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Has any member of the committee any comments with regard to the other statutory instruments received without comment?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not, but I was wondering about this release, is this going to be off the record? This public release that you were going to make, I thought we might comment on this.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have settled the thing with a couple of them, and unless you want to . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You have reached an accommodation, have you?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. You saw my write-up.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I went over yours and I went over them both. I do not really have too much to quarrel with in the changes you have made, frankly,

[*Translation*]

autorités ne semblent pas vouloir accepter cela. Il conviendrait peut-être maintenant que les coprésidents écrivent au procureur général à ce sujet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est à cause de vos malentendus avec M. Ross?

M. Eglington: Ici comme dans bien d'autres cas, M. Ross se fait tout simplement l'écho du ministère. Il n'occupe plus son poste.

Le sénateur Lafond: On ne l'aurait peut-être pas adopté, de sorte que ce n'est pas seulement M. Eglington, mais nous également, qui avons des malentendus avec M. Ross.

M. Hnatyshyn: Ou avec ses héritiers, ses exécuteurs testamentaires ou successeurs au bureau.

Le coprésident (M. Beatty): Le Comité est-il d'accord pour que nous écrivions au ministre?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avons d'autres textes qui ne sont pas accompagnés de commentaires.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et le DORS/78-417, Règlement sur la pollution expérimentale des eaux de l'Arctique? Il y a une lettre d'Huguette Labelle, datée du 27 décembre 1979 où elle dit . . .

M. Eglington: Monsieur Robinson, ce règlement a dû être glissé par erreur dans votre pile parce qu'on en a discuté la semaine dernière. Ceux qui ont fait la photocopie ont dû vous en mettre un exemplaire par erreur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'ai même quelques copies supplémentaires.

M. Eglington: Je me souviens d'une réunion où le sénateur Lafond a trouvé le programme d'un dîner parmi les règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vais faire déchiqueter tout cela.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il des commentaires au sujet des textes réglementaires qui ne sont pas accompagnés de commentaires?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pas moi, mais je me demandais . . . Est-ce que cela sera inscrit au compte rendu? Je pensais qu'on pourrait discuter un peu du comuniqué que vous alliez faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons déjà réglé la question avec quelques députés, à moins que vous ne vouliez . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous en êtes venus à une entente?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Vous avez lu mon petit mot.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, j'ai lu le vôtre, j'ai même lu les deux. Je n'ai pas d'objection au changement que vous avez apporté, et si vous êtes satisfait, je suis dispoé à l'accepter comme cela.

[*Texte*]

and if that is acceptable, I am quite prepared to let it go that way.

• 2145

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington, could you give us some sort of a status report on where that report sits at the present time.

Mr. Eglington: Well, leaving aside the press release, which had to be translated, the English text came out of the computer at about 5.30 p.m. today, and the French text I understand was to be ready at 7 p.m. I have not seen the French one. Now it is a question of proof-reading and then of presentation, but the first page of the report is wrong. The statement on the terms of reference has got all screwed up in some way and that will have to be fixed.

Senator Lafond: Mr. Chairman, may I put a comment here at this point in time? I have done so previously, on the record and off the record, but I would urge the co-chairmen of the steering committee to make every possible effort to acquire an associate francophone counsel to this committee.

We are faced now with the problem of reviewing and editing the French copy of this report. I have some faith in the usual translation services. They are all anonymous. Some of them are good, some of them are not. I believe that when we get to publish substantial documents from this committee, they should be reviewed and edited in French by a person who has the sense and the spirit of this committee, which at the moment we have not, which we have lacked for a number of months. I have done so personally in a number of other committees of my chamber—and I note to the transcriber that I say "my chamber" as I did three weeks ago, not "my cage". I have no intention of undertaking the job at this point in time but we should make sure that we have the required services in the future.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think the whole committee is in agreement.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): There would be no disagreement in the committee on that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I declare the committee adjourned.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington, pourriez-vous nous dire où en est rendu le rapport en ce moment?

M. Eglington: Si on laisse de côté le communiqué de presse, qu'il faut traduire, la version anglaise est sortie de l'ordinateur vers 17 h 00 cet après-midi. Je crois que la version française était prête à 18 h 00 mais je ne l'ai pas vue. Il reste à en faire la révision et à vérifier la présentation, mais je pense que la première page contient des erreurs. On a mal rédigé le mandat et il faudra rectifier cela.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, puis-je faire une observation à ce stade? Je l'ai déjà faite auparavant, officiellement et officieusement, mais j'insiste auprès des coprésidents du comité directeur pour qu'ils s'efforcent de nous trouver un conseiller francophone.

Il nous faut maintenant revoir et réviser la version française du rapport. Je me fie en général aux services de traduction. Cependant, il est anonyme. Certains traducteurs sont bons, d'autres non. Lorsque nous devons publier des documents importants, ils devraient être revus et révisés en français par une personne qui est au conrant des travaux et des intentions du Comité, personne que nous n'avons pas en ce moment et qui nous manque depuis des mois. J'ai revu moi-même les documents de nombreux autres comités de ma chambre, et je note en passant que j'ai bien dit «ma chambre» comme je l'ai fait il y a trois semaines, et non «ma cage». Je n'ai pas l'intention de m'atteler à cette tâche maintenant et il faudrait faire en sorte que nous ayons le personnel nécessaire à l'avenir.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que tout le comité est d'accord.

M. Baker (Nepean-Carleton): Personne ne s'y opposerait.

Le coprésident (M. Beatty): La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, July 22, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 7

Le mardi 22 juillet 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Consideration of the Reference on the government regulatory process

INCLUDING:

The Fourth and Fifth Reports to both Houses of Parliament

CONCERNANT:

Étude du renvoi sur le processus de réglementation du gouvernement

Y COMPRIS:

Les quatrième et cinquième rapports aux deux Chambres du Parlement

---

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	
Kempling	Robinson (*Burnaby*)—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: Thursday, July 17, 1980
To the House of Commons: Thursday, July 17, 1980

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FOURTH REPORT

(Statutory Instruments No. 10)

1. Your Committee presents this Report under the terms of reference set out in its First Report (Statutory Instruments No. 9) and approved by both Houses on June 4, 1980. Those terms of reference read as follows:

> Your Committee also reports that in relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38 it was empowered during the Fourth Session of the Thirtieth Parliament and during the First Session of the Thirty-First Parliament "to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:
>
> 1. the appropriate principles and practices to be observed,
>
> (*a*) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws;
>
> (*b*) in the enactment of statutory instrument;
>
> (*c*) in the use of executive regulation—including delegated powers and subordinate laws;
>
> and the manner in which Parliamentary control should be effected in respect of the same;
>
> 2. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments."
>
> Your Committee was unable to complete its study and therefore recommends that the same Order of Reference together with the evidence adduced thereon during the last two Parliaments be again referred to it.

Further reports may be submitted to the Houses as circumstances require.

2. Your Committee's predecessor introduced its general report, the Second Report of the 1976-77 Session, with the following sentences which it is important to reiterate:

> 3. The Committee's primary function is to maintain a watch on the subordinate law made by delegates of Parliament. In the modern era Parqiament has been forced by considerations of time and lack of technical and scientific expertise to leave to subordinates the making of detailed rules and regulations and to confine itself increasingly to setting the main structures of legislative interventions in society. However, Parliament retains responsibility for the law of the land and to the extent that those detailed rules and regulations are not subject to Parliamentary scrutiny Parliament is forfeiting its effective right to settle the laws and that must be obeyed by the people. Parliamentary scrutiny of all such subordinate or delegated law is now an

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le jeudi 17 juillet 1980
A la Chambre des communes: Le jeudi 17 juillet 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

(Textes réglementaires nº 10)

1. Votre Comité a l'honneur de présenter un rapport conformément à l'Ordre de renvoi cité dans son premier rapport (Textes réglementaires nº 9) et approuvé par les deux Chambres le 4 juin 1980. Cet Ordre de renvoi est le suivant:

> Votre comité fait également rapport que, conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, il a été autorisé au cours de la quatrième session de la trentième législature et de la première session de la trente et unième législature «d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:
>
> 1. des principes et usages à observer dans
>
> *a*) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements;
>
> *b*) l'adoption des textes réglementaires;
>
> *c*) l'utilisation de la réglementation administrative, notamment des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;
>
> et la façon dont le Parlement devrait contrôler ces fonctions;
>
> 2. des rôles, fonctions et pouvoirs du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»
>
> Votre comité n'a pas été en mesure de compléter son étude et recommande par conséquent que lui soit soumis le même Ordre de renvoi, ainsi que les témoignages y afférents produits au cours des deux dernières législatures.

D'autres rapports pourront être soumis aux Chambres selon les circonstances.

2. Le rapport que le prédécesseur de votre comité a présenté, c'est-à-dire le deuxième rapport de la session de 1976-1977, contenait les extraits suivants qu'il est important de citer:

> 3. La fonction primordiale du comité est d'examiner les mesures législatives subordonnées établies par les délégués du Parlement. Faute de temps et de spécialistes techniques et scientifiques le parlement de l'ère moderne s'est vu forcé de confier à des subordonnés l'établissement de règles et de règlements détaillés pour se consacrer de plus en plus à jeter les bases des grandes structures d'intervention législative dans la société. Le Parlement n'en reste pas moins responsable des lois du pays et, dans la mesure où les règles et les règlements en question ne sont pas soumis à la vérification du Parlement celui-ci abdique son droit réel d'édicter des lois auxquelles doivent se soumettre les citoyens. La vérification, par le Parlement, de toutes les mesures législatives

accepted part of the Parliamentary tradition in the Commonwealth.

14. With the exception of statutory instruments made under the Royal Prerogative, which are original or primary legislation no less so than are statutes, all statutory instruments subject to the Committee's scrutiny fall into that class known as subordinate or delegated legislation. The Committee wishes to emphasize at the outset that subordinate legislation is, and must be regarded as being, subordinate, for otherwise Parliamentary supremacy will have been abandoned. The Committee can make this point no more clearly than did the Committee on Ministers' Powers (Donoughmore Committee) in 1932:

> "The power to legislate, when delegated by Parliament, differs from Parliament's own power to legislate. Parliament is supreme and its power to legislate is therefore unlimited. It can do the greatest things; it can do the smallest. It can make general laws . . . it can make a particular exception out of them in favour of a particular individual. It can provide . . . for the payment of old age pensions to all who fulfill the statutory conditions; it can also provide—and has in fact provided—for boiling the Bishop of Rochester's cook to death. But any power delegated by Parliament is necessarily a subordinate power, because it is limited by the terms of the enactment whereby it is delegated."

The maintenance of parliamentary supremacy and of parliamentary democracy is imperative. The inability of Parliament to consider or to make all the laws necessary in the modern state should not lead to a lessening of the fairness, participation and procedural safeguards in law making which now attend the passing of statutes, but not the making of subordinate legislation by Parliament's delegates. The aggregation of power in the hands of the Crown and its servants, whether Ministers or public servants, as law making delegates of Parliament should not lead to a decrease in accountability to Parliament for law making. Delegated law making is far too wide-spread a practice to be without democratic participation, procedural safeguards and parliamentary accountability. Yet, our present practices are based on the premisses that delegated legislation is abnormal, and that it is confined to matters of detail. There can be no doubt that delegated legislation is now the ordinary and indispensable way of making the bulk of the non-common law of the land. It is beyond question that subordinate legislation is not confined to detail and more often than not embodies and effects policy. The making and control of subordinate law must therefore be regularized and brought into harmony with our constitutional order.

3. There has been much talk of late of "regulatory reform" and of the impact of "regulation" on the public sector. The burden of the discussion has related to the content, burden and

subordonnées est maintenant acceptée comme partie intégrante de la tradition parlementaire au sein du Commonwealth.

14. A l'exception des textes réglementaires établis en vertu de la prérogative royale, lesquels constituent une mesure législative principale ou fondamentale au même titre que les lois, tous les textes réglementaires qui peuvent faire l'objet d'une vérification par le Comité font partie de la catégorie des mesures législatives dites subordonnées, ou déléguées. Le Comité désire faire remarquer au départ que la mesure législative subordonnée est effectivement subsidiaire et qu'elle doit être considérée à ce titre, à défaut de quoi le Parlement perdrait sa suprématie. Le Comité ne saurait établir ce point plus clairement que l'a fait le *Committee on Ministers' Powers* (Comité Donoughmore), en 1932:

> «Le pouvoir de légiférer délégué par le Parlement diffère du pouvoir même que détient celui-ci aux mêmes fins. Le Parlement représentant l'échelon le plus élevé, son pouvoir législatif est par conséquent illimité. Il peut agir sur tous les plans, quelle que soit leur ampleur. Il peut adopter des lois générales . . . tout comme il peut établir certaines exceptions pour servir les intérêts de quelques particuliers. Il peut pourvoir . . . au versement de pensions de retraite à toutes les personnes répondant aux conditions établies dans la loi à ce sujet; il peut également ordonner, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait, que le cuisinier de l'évêque de Rochester soit plongé dans l'eau bouillante jusqu'à ce que mort s'ensuive. Mais tout pouvoir délégué par le Parlement est un pouvoir subordonné, limité aux termes mêmes du texte législatif par lequel il est octroyé.»

Le maintien de la suprématie et de la démocratie parlementaires est essentiel. L'impossibilité pour le Parlement d'étudier ou d'édicter toutes les lois devant régir un État moderne ne devrait pas conduire à une atténuation de l'équité, de la participation et des garanties en matière de procédures qui caractérisent actuellement le processus d'adoption de lois, mais non l'établissement de mesures législatives subordonnées par des délégués du Parlement. Le fait que le pouvoir d'édicter des règlements soit délégué par le Parlement à la Couronne et à ses subalternes, qu'il s'agisse de ministre ou de fonctionnaires, ne dispense pas ces derniers de faire rapport au Parlement sur leurs activités dans ce domaine. La délégation du pouvoir législatif est une pratique trop répandue pour qu'elle se fasse sans participation démocratique, sans garantie en matière de procédures et sans responsabilité à l'égard du Parlement. Pourtant, nous agissons actuellement comme si nous étions persuadés que la législation déléguée constitue un phénomène anormal et qu'elle ne devrait porter que sur des questions de détails. Il ne fait aucun doute que la délégation du pouvoir législatif constitue actuellement la façon ordinaire et indispensable d'élaborer le droit écrit au Canada. A n'en pas douter, la législation subordonnée ne porte pas seulement sur des détails et plus souvent qu'autrement, elle comporte et dicte l'application de politiques. L'établissement et le contrôle des mesures législatives subordonnées doivent donc être régularisés et harmonisés avec notre ordre constitutionnel.

3. On a beaucoup parlé ces derniers temps de réforme du processus réglementaire et de l'impact de la réglementation sur le secteur public. Le débat apporté sur le contenu, la portée et

cost of the regulatory policies rather that to the legality or propriety of particular regulatory methods. There is a considerable feeling abroad that the policy and cost of regulation should be scrutinized and made subject to the contribution of persons beyond the Government's employ. To prevent confusion as to the subject matter of this Report, it is important to draw some preliminary distinctions. The process of "regulation" as it has been debated is not confined to the making of subordinate laws by delegates of Parliament. Regulation of an activity or a sector of the economy may be achieved by the passing of an Act of Parliament, by orders or decisions of a regulatory agency such as the Canadian Transport Commission, by the application of a settled policy whether announced or unannounced, by changes in tax policy or the giving of incentives and subsidies upon conditions, by government ownership, and by the making of subordinate laws, commonly called regulations, by a delegate of Parliament, usually the Governor in Council, but sometimes a Minister or an agency. Under its permanent terms of reference, section 26 of the Statutory Instruments Act[1], your Committee is concerned with the subordinate law making of Parliament's delegates. Bodies such as the Economic Council of Canada in its "Regulation Reference" are concerned with the much broader field of regulation, however achieved, of people, of industry and of commerce, of whole sectors of the economy. Your Committee welcomes the scrutiny of the worth, effectiveness and cost of government regulation and sees it as complementary to its own work which concerns subordinate legislation only, the protection of the rights and liberties of the subject and the reassertion of parliamentary sovereignty.

4. Your Committee is well aware of and laments the bewildering terminological confusion that muddles all reference to subordinate or delegated legislation. The confusion is worse compounded by the complexity of the definitions of "statutory instrument" and "regulation" in the Statutory Instruments Act and by the practice of embodying almost all executive acts in Orders in Council. In an attempt to simplify matters, Appendix I on terminology is attached. It should be noted that not all subordinate legislation is included within the definition of "statutory instrument" as the Crown now applies it. Nevertheless, in this Report your Committee deals with all subordinate or delegated legislation however called.

5. Its special terms of reference call on your Committee to report on its role and function. Recommendations in that behalf appear throughout this Report. It is appropriate, in addition, to make some general remarks about the Committee which, after six and one half years of active operation, can not be said to be well known. Its activities are followed by a small circle in the Public Service, more especially in the Department of Justice. It has influence in some quarters but it has not the impact of its counterparts overseas, which influenced the recommendations of the MacGuigan Committee[2]. The reasons for this unhappy situation are several. In part, it stems from the need to work in a setting where subordinate laws are seen

le coût de la réglementation plutôt que sur la légalité ou le bien-fondé de certaines méthodes de réglementation. Cetains estiment que le principe et le coût de la réglementation devraient être examinés par des personnes extérieures au gouvernement. Pour éviter toute confusion sur le sujet de ce rapport, il est important d'établir certaines distinctions préalables. Le processus de réglementation, tel qu'il a été commenté, ne se limite pas à l'établissement de mesures législatives subordonnées par des délégués du Parlement. La réglementation d'une activité ou d'un secteur de l'économie peut se faire par l'adoption d'une loi du Parlement, par décrets ou décisions d'un organisme de réglementation comme la Commission canadienne des transports, par l'application de politique établies, qu'elles soient rendues publiques ou non, par des modifications des politiques fiscales ou par l'octroi d'encouragements et de subventions à certaines conditions, par la prise en charge du secteur par le gouvernement et par l'établissement de mesures législatives subordonnées, communément appelées règlements, par un délégué du Parlement, habituellement le gouverneur en conseil, mais parfois un ministre ou un organisme. Compte tenu de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires[1], votre Comité entretient certaines inquiétudes quant à la façon dont des délégués du Parlement édictent des mesures législatives subordonnées. En matière de réglementation, des organismes comme le Conseil économique du Canada sont préoccupés par la portée beaucoup plus générale de la réglementation de la population, de l'industrie, du commerce et de secteurs entiers de l'économie. Votre Comité se réjouit qu'on examine la valeur, l'efficacité et les coûts du mécanisme de réglementation par le gouvernement et y voit un complément de ses travaux qui ne portent que sur les mesures législatives subordonnées, la protection des droits et libertés et la réaffirmation de la souveraineté parlementaire.

4. Votre Comité souligne et déplore la confusion terminologique déroutante qui complique toute référence aux mesures législatives subordonnées ou déléguées. Cette confusion est encore aggravée par la complexité des définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» de la Loi sur les textes réglementaires et par la pratique qui consiste à incorporer presque toutes les lois administratives dans des décrets en conseil. Pour simplifier les choses, l'annexe I traitant de terminologie est jointe au présent rapport. Il convient de noter que les mesures législatives subordonnées ne sont pas toutes comprises dans la définition de «texte réglementaire» adoptée par la Couronne. Néanmoins, votre Comité s'intéresse dans ce rapport à toutes les mesures législatives subordonnées ou déléguées, quelle que soit leur appellation.

5. L'Ordre de renvoi du Comité lui demande de faire rapport sur son rôle et ses fonctions et on trouvera dans le présent rapport différentes recommandations relatives à ce mandat. Il conviendrait en outre de faire certaines observations générales à propos du Comité qui, après six ans et demi d'efforts, est encore mal connu. Ses travaux sont suivis par un petit groupe de fonctionnaires qui sont pour la plupart à l'emploi du ministère de la Justice. Il influence certains milieux mais il n'a pas l'impact de ses contreparties à l'étranger qui ont inspiré certaines recommandations du Comité MagGuigan.[2] Plusieurs raisons expliquent cette situation. Elle découle en partie du besoin d'oeuvrer dans un milieu où les

only after they are made and in which there are no sanctions to Parliament's hand if a particular subordinate law is disapproved of. There are certainly limitations inherent in the Statutory Instruments Act which were not foreseen by the MacGuigan Committee especially in the parliamentary scrutiny. There are also traditions in the Public Service, most notably in the drafting of both statutes and subordinate legislation, which are more in keeping with administrative ease than accountability to Parliament and observance of the law. The absence of a clearly articulated philosophy of respect for liberty and of propriety in the activities of the executive government of Canada is a most serious problem. Your Committee is also aware that it needs to tighten up its own procedure in the light of the past years' experiences. And it is doing so. Beyond that there need to be the major changes recommended in this Report.

A. LIBERTY, AND THE PROPRIETY AND MERITS OF SUBORDINATE LAW

6. Subordinate legislation is an historically accepted means of governance. There is no longer any point in arguing that it is fundamentally improper or that it should be used only occasionally or for mere matters of detail. What is essential is to surround the making of subordinate legislation with procedural safeguards and measures of control so that the rights and liberties of the subject, which it is the object of our constitutional order to protect while maintaining a viable system of government, may be secured as well under subordinate legislation as under statute. Subordinate legislation must not become a means, even unwittingly, of suppressing rights and liberties or of subverting parliamentary supremacy over the law. The Crown's power has never stood higher; the potential for its abuse has never been greater.

7. Subordinate legislation may be inescapable and the implementation through it of policy, even policy never debated by Parliament, may be inevitable; but that is no reason to allow subordinate legislation to be made without adequate check, without any democratic element in its formation, and embodying any provisions Parliament's delegate chooses. There are still matters which are not meet to be dealt with by delegated legislation and which should be soberly weighed by Parliament. The confining of subordinate law to its proper sphere, and the regularisation of its use will be impossible of accomplishment if Parliament continues in the habit of giving larger and vaguer grants of law making power to the executive in skeletal statutes many of which are devoid of any clear enunciation of policy. Such blanket grants of executive power as are contained in, for example, the Petroleum Administration Act, the Energy Supplies Allocation Act or the Fisheries Act, were rarely made under the Tudor sovereigns who certainly prized administrative convenience and jealously guarded their control of the machinery of state. It is odd that in a supposedly democratic age government values its convenience, its control of the administrative system and its monopoly of information no less. What future can there be for individual liberty, for the

mesures législatives subordonnées ne sont connues qu'après leur établissement et où le Parlement ne peut imposer de sanctions si une mesure législative est désapprouvée. Il existe certainement dans la Loi sur les textes réglementaires des limites que n'avait pas prévue le Comité MacGuigan, notamment en ce qui concerne la nature des textes assujettis au contrôle parlementaire. La Fonction publique a également une tradition, surtout dans le domaine de la rédaction des lois et des mesures législatives subordonnées, qui tend plus à réduire les formalités administratives qu'à favoriser l'imputabilité et l'observance de la loi. L'absence de principes clairement établis dictant le respect des libertés et de la propriété dans les activités du pouvoir exécutif au Canada constitue un problème très grave. Les expériences qu'a connues votre Comité lui ont également fait prendre conscience du besoin de resserrer sa procédure et il s'efforce de le faire. Mais il est plus important encore que les changements majeurs proposés dans ce rapport soient effectués.

A—LA LIBERTÉ, ET LE BIEN-FONDÉ ET LA VALEUR DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

6. La législation déléguée est un mode de gouvernement qui a été accepté depuis longtemps. En effet il est vain de prétendre maintenant que cette pratique n'est pas indiquée ou encore, qu'il ne faudrait y recourir que de temps en temps pour de simples questions de détails. Ce qui est essentiel, c'est d'entourer la législation déléguée de mesures de sauvegarde et de contrôle procédurier pour que les droits et les libertés individuels, que la Constitution doit au demeurant, protéger tout en conservant un systeme de gouvernement valable, soit garantis, que ce soit grâce à cette législation ou en vertu d'une loi du Parlement. La législation déléguée ne doit pas devenir un instrument, qui même involontairement, contribue à supprimer des droits et des libertés ou à mettre en cause la suprématie législative du Parlement. Les pouvoirs de la Couronne n'ont jamais été aussi forts que maintenant et les risques d'abus n'ont jamais été plus grands.

7. Certes, il n'est pas possible d'échapper à la législation déléguée et à la mise en oeuvre, par son intermédiaire de politiques qui parfois n'ont jamais fait l'objet de débats parlementaires, mais ce n'est pas une raison pour qu'elle soit établie sans le contrôle voulu, sans aucun élément démocratique, et sans qu'elle incorpore des dispositions choisies par les délégués du Parlement. Il existe encore des questions qui ne sauraient faire l'objet d'une délégation de pouvoir et qui doivent être étudiées attentivement par lui. Il n'est pas possible de contourner la législation déléguée dans sa propre sphère ni d'en régulariser l'utilisation si le Parlement continue de conférer des pouvoirs législatifs de plus en plus vagues et de plus en plus vastes à l'exécutif au moyen de lois squelettiques dont la plupart pêchent par manque de concision. Des pouvoirs aussi généraux que ceux qui sont contenus dans certaines lois comme la Loi sur l'administration du pétrole, la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et la Loi sur les pêcheries n'existaient pratiquement pas du temps des Tudor qui appréciaient beaucoup les commodités administratives, mais tenaient jalousement à contrôler l'appareil de l'État. Il est pour le moins bizarre qu'à une époque prétendument démocratique, le gouvernement se soucie autant de sa propre convenance, du

rights of minorities and for democratic and participatory traditions if the highest end of government is its own ease, the exercise of power without public accountability? The need to abide by procedural rules, the stern restraint of the rule of law, the control of arbitrary if well meaning acts, all these may make government awkward. But the rights and liberties of the governed require that government not be untramelled. Liberty is usually prickly and often untidy and asymetrical. It wants, as Professor Hugh Trevor-Roper has observed, that certain beauty of mathematical order so beloved of those who respect power and what it can achieve.

8. In recommending more parliamentary vigilance, especially of enabling powers for the making of subordinate law, your Committee is not blind to the exigencies of the parliamentary timetable or to the pressures on the Houses' time. Nonetheless, a way can be found to direct Parliament's attention to grants of subordinate law making powers in Bills after second reading through their scrutiny by a Standing Joint Committee on Regulatory Review which should replace the present Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. The deficiencies your Committee and its predecessors have pointed out in existing statutes could be corrected by amending Bills introduced in the Senate upon the recommendation of the Regulatory Review Committee and made the subject of all-party agreement.

9. In acknowledging the present concern with the policy content of subordinate laws, your Committee is not losing sight of the need to police the actual means used to achieve policy ends. Policy is directed to the well being of the national interest, or to that of a particular class or group of the nation. As such, its ends are seen as desirable in themselves and there is often a not unexpected impatience with those who, defending ancient rights and liberties, oppose what to administrators seem to be the most direct and effective means of achieving the policy. It is all too easy to assume that the means employed to achieve the ends of policy are of little consequence and a mere matter of administrative convenience. This is a criticism which can be directed not only at well intentioned and hard pressed servants of the Crown but also at commentators and academic political scientists who find the policy content or ends of subordinate law fascinating and the propriety of the means used to achieve those ends of little consequence. The hard won rights and liberties of the people secured over centuries of constitutional conflict depend upon a constant vigilance to prevent illegal and illegitimate means. That is why parliamentary scrutiny committees on delegated legislation have traditionally concerned themselves with the means of effecting policies as set down in subordinate law and not with the policy ends themselves.

10. Your Committee is vitally concerned to see that the means used are legitimate ones, means that are not simply lawful on an interpretation however limited or stretched of enabling powers, but are also legitimate given the underlying

contrôle qu'il peut exercer sur le gouvernement et de son monopole sur l'information. Quel avenir peuvent encore avoir la liberté individuelle, les droits des minorités et les traditions de participation démocratiques si l'objectif ultime du gouvernement est de satisfaire sa propre commodité, d'exercer des pouvoirs sans rendre de comptes? La nécessité de respecter des règles de procédure, l'obstruction, le carcan de la règle du droit, le contrôle de l'arbitraire, s'il s'agit d'actes bien intentionnés, tout cela peut gêner l'exercice du gouvernement. Mais les droits et les libertés des citoyens exigent que le gouvernement soit libre de toute entrave. La liberté est généralement épineuse et souvent brouillonne et asymétrique. Il lui manque, comme l'a fait observer M. Hugh Trevor-Roper, cette beauté de l'ordre mathématique qu'aiment tellement ceux qui respectent le pouvoir et ce qu'il permet de réaliser.

8. En recommandant au Parlement d'être plus vigilant, surtout en ce qui concerne les pouvoirs habilitants accordés pour l'élaboration de mesures législatives subordonnées, votre Comité ne perd pas de vue les exigences du calendrier ou de l'emploi du temps du parlement. Néanmoins, il est possible d'attirer directement l'attention du Parlement sur les pouvoirs de faire de la législation déléguée dans les projets de loi après la deuxième lecture, en les soumettant à l'examen attentif d'un Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaire, qui remplacerait l'actuel Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Les carences, que le Comité et ses prédécesseurs ont relevées dans les lois actuelles pourraient être corrigées, en amendant les projets de loi présentés au Sénat, sur recommandation du Comité d'examen des textes réglementaires et sous réserve de l'accord de tous les partis.

9. En reconnaissant que les politiques élaborées par voie de législation déléguée suscitent certaines craintes, votre Comité ne perd pas de vue le besoin de réglementer les moyens utilisés à l'heure actuelle pour mettre au point des politiques. Les politiques sont élaborées dans l'intérêt national ou à l'intention de certaines catégories ou groupes particuliers. En l'état, les buts poursuivis sont souhaitables en soi, et souvent les défenseurs de l'ordre anciens manifestent une impatience compréhensible aux administrateurs qui essaient de trouver les moyens les plus efficaces et les plus directs de mettre les politiques en oeuvre. Il est trop facile de tenir pour acquis que les moyens utilisés sont sans conséquence et ne sont que de simples expédients administratifs. C'est là une critique que l'on peut adresser, non seulement à tous les serviteurs pressés et bien intentionnés de la Couronne, mais aussi aux journalistes et aux experts politiques et scientifiques, pour qui les objectifs de la législation déléguée revêtent un caractère fascinant alors que les moyens utilisés à ces fins ne sont pas importants. Les droits et libertés acquis péniblement au cours des siècles de conflits constitutionnels doivent faire l'objet d'une vigilance constante pour prévenir le recours aux moyens illégaux et illégitimes. C'est pourquoi l'étude des législations déléguées par les comités parlementaires ont surtout porté sur les moyens de mettre en oeuvre des politiques et non pas sur les objectifs visés.

10. Votre Comité veille sans relâche à ce que les moyens utilisés soient légitimes, en ce sens qu'ils ne tirent pas leur légalité d'une interprétation, large ou étroite, des pouvoirs habilitants, et qu'ils soient, en outre, légitimes, en considéra-

principles and standards of Canada's constitutional order, which is based on individual liberty in person and estate. Even in the short run means can be as important as the ends being pursued, for the means may well clash with the underlying constitutional imperative of liberty. In the long term the means used to achieve government's ends can be far more important than the ends themselves. It is no exaggeration to say that the evolution of our constitutional system since Magna Carta has consisted of a series of controversies and conflicts over means. It is very easy for those responsible for fisheries policy or the protection of wildlife, or for those charged with rendering manpower mobile, checking illegal work by immigrants, trying to reduce Post Office deficits or with protecting Canadian industries from overseas competition to come to see their policy objectives as all important and to consider the means employed to achieve those objectives as subsidiary or even unimportant matters. While administrative efficacy may be the dominant objective of the administrative process, for the community as a whole it is only one object and particularly when seen historically, not necessarily the most important one. The means employed in the administrative process bear upon the individual and since these means are critically important they must be policed. In an historically derived constitutional order such as ours liberty, order, harmony and constitutional balance require that means be legitimately founded in the underlying principles and standards of that constitutional order.

11. A parliamentary democracy also requires that means be subject to public scrutiny and parliamentary control. It also requires that the ends being sought through subordinate legislation be publicly adknowledged and that the Government be accountable for them to Parliament. Fairness requires that subordinate laws be not harsh and oppressive and be made by procedures that are fair, open and responsive to the people that the legislation will affect, whether for good or ill. If all citizens have an interest and a democratic right to concern themselves with the policy furthered by a subordinate law, the protection of the rights and liberties of the subject and hence our constitutional order is also at issue in every exercise of a power to make a subordinate law. While few may be affected by a particular end that is sought, all have an interest in the legality and propriety of the law and the procedures followed in its making.

12. There are many who believe that parliamentary scrutiny is a slight thing if it does not concern itself with the policy of subordinate legislation as well as with its legality and propriety as we have explained it. Your Committee favours parliamentary scrutiny of the policy or merits of subordinate legislation, especially where Parliament has never debated the policy or where the subordinate laws are made under a statute devoid of any policy content. Thus, policy scrutiny of the fishery regulations, to take but one example, would be a very worthwhile endeavour. The making of extensive subordinate laws on important matters such as Via Rail Canada Inc. under Votes in Appropriation Acts also produces laws and policies never debated by Parliament. Your Committee's predecessor called for an end to this practice inimical to parliamentary sovereignty. It should stop and all existing subordinate laws made under

tion des principes et des normes de l'ordre constitutionnel du Canada. Même à court terme, les moyens sont aussi importants que les objectifs et, à la longue, les moyens utilisés pour atteindre les objectifs du gouvernement sont plus importants que les objectifs eux-mêmes. Il n'est pas exagéré de dire que l'évolution de notre système constitutionnel depuis la Grande Charte a consisté en une série de controverses et de conflits au sujet des moyens. Il est très facile à ceux qui sont responsables de la politique des pêches ou de la protection de la faune, de la mobilité de la main-d'oeuvre, du contrôle du travail illégal des immigrants, à ceux qui essaient de diminuer le déficit des postes ou de protéger les industries canadiennes de la concurrence d'outremer, de considérer les objectifs de leur politique comme de toute première importance et les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs comme secondaires voire sans importance. Bien que l'efficacité puisse être l'objectif principal du processus administratif, pour la collectivité dans son ensemble il ne s'agit que d'un seul élément qui d'ailleurs ne revêt pas nécessairement une grande importance si on l'envisage d'un point de vue historique. Les moyens employés influent sur l'individu et comme ils sont d'une importance primordiale, il convient de les surveiller de près. Dans un régime constitutionnel comme le nôtre, la liberté, l'ordre, l'harmonie et l'équilibre constitutionnel exigent que ces moyens soient légitimement fondés sur les normes et les principes dont ce régime s'inspire.

11. La démocratie parlementaire exige également que les moyens soient soumis à l'examen et au contrôle du Parlement. Il faut aussi que les objectifs visés pour des mesures législatives subordonnées soient portés à l'attention du public et que le gouvernement en réponde devant le Parlement. La législation déléguée ne doit pas, en toute justice, être stricte et opprimante et elle doit être exercée à l'aide de règles justes, libérales et bien adaptées aux personnes auxquelles elles s'appliquent, pour le meilleur ou pour le pire. Si tous les citoyens ont démocratiquement le droit de se préoccuper des politiques appliquées grâce aux mesures législatives subordonnées, la protection des droits et libertés individuels et pourtant, notre régime constitutionnel, sont également en cause lorsqu'il y a délégation du pouvoir législatif. Peu sont touchés par certains objectifs visés, mais tous ont intérêt à ce que les lois soient adaptées à leur fin et à ce que le processus législatif se déroule dans la légalité.

12. Nombreux sont ceux qui croient que l'examen des lois par le Parlement ne représente pas grand chose s'il ne s'attaque au principe de la législation déléguée ainsi qu'à sa légalité comme nous l'avons expliqué. Votre Comité est d'avis que le Parlement devrait examiner la teneur ou la valeur de chaque mesure législative subordonnée surtout lorsqu'il n'en a jamais débattu ou si les mesures en cause ont été promulguée en vertu d'une loi dont la teneur ne le justifiait en rien. En conséquence, l'examen au fond des règlements sur les pêcheries, pour ne prendre qu'un seul exemple, constituerait une tentative très utile. L'élaboration de nombreux textes législatifs subordonnés sur des questions importantes comme *Via Rail Canada Inc.*, en vertu de crédits se trouvant dans les différentes lois de finances, ont donné lieu à des lois et à des mesures qui n'ont jamais été discutées au Parlement. Le prédécesseur de votre Comité a

Votes should be the subject of review as to merits by the appropriate Parliamentary Standing Committees.

13. Questions have been raised as to whether your Committee should concern itself with the policies or merits of the thousand or so subordinate laws that come before it each year. While this might be a glamorous task and would perhaps rescue the Committee from that obscurity in which its predecessors languished, it would be beyond its capabilities. This is so even though a large part of the subordinate laws made each year consists of relatively straightforward amendments to existing subordinate legislation. Your Committee is well aware that its statutory terms of reference in section 26 of the Statutory Instruments Act do *not* preclude a review of any piece of subordinate legislation on its merits if the Houses so agree. Nevertheless, your Committee believes that it is more appropriate for subordinate legislation to be scrutinized by the appropriate Standing Committees of the Houses as to merits as discussed in paragraph 16 below. The Regulatory Review Committee should continue to review in terms of criteria such as those now used by your Committee and which are found in Appendix II.

14. Your Committee believes that the appropriate stage for the review of subordinate law as to its policy and merits is well before it is finally made. Your Committee also believes that more effective than any scheme of parliamentary scrutiny of the policy of a proposed subordinate law that can now be devised is an obligation to make that proposed law public, to state the reasons for its making and to consider representations from the public, whether individuals or groups. Consequently, a later section of this Report deals in detail with a mandatory notice and comment procedure for all subordinate law. After a subordinate law has been in force for a reasonable time, its effectiveness should be evaluated. Parliamentary Standing Committees could serve a useful role as the public fora in which the continued need for a particular policy and the effectiveness of the subordinate legislation could be scrutinized.

15. Your Committee also recommends in paragraphs 24-30 infra that disallowance of subordinate legislation that has been made and the affirmation of draft subordinate laws (commonly called negative and affirmative vote procedures) be established as regular and invariable parts of the Canadian system of subordinate law. The debate on a resolution to affirm a subordinate law and the actual disallowance procedure recommended by your Committee should provide scope for interested parliamentarians to raise the merits and policy of subordinate legislation. Your Committee has noted the failure of a special merits committee at Westminster where there has been no referral of subordinate legislation to appropriate Standing Committees. It has also noted that while disallowance has frequently been moved and carried in the Senate of the Commonwealth of Australia on grounds of illegality and impropriety, it has but rarely been invoked on ground of merits. Your Committee considers, therefore, that it cannot at

demandé qu'on mette un point final à cette pratique qui respecte peu la souveraineté parlementaire. Elle doit axer et il faut que toutes les mesures législatives subordonnées en vigueur, adoptées en vertu de crédits, puissent faire l'objet d'un examen quant à leur validité, par les comités parlementaires permanents appropriés.

13. On s'est demandé si votre Comité devait se préoccuper des milliers de mesures législatives subordonnées qui sont déposées chaque année. Bien que cette tâche lui conférerait certain prestige et le tirerait peut-être de l'obscurité dans laquelle ses prédécesseurs ont langui, elle dépasserait ses possibilités, même si une bonne partie des textes législatifs subordonnés adoptés chaque année ne sont que des modifications relativement peu compliquées à d'autres mesures législatives subordonnées en vigueur. Votre Comité sait pertinemment que le mandat qu'il détient en vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires n'exclut *pas* l'étude de la valeur de toute mesure législative subordonnée si les deux Chambres en convienne. Néanmoins, votre Comité estime qu'il est préférable que ce soit les Comités permanents appropriés des deux Chambres qui étudient le bien-fondé de la législation déléguée comme nous le soulignons d'ailleurs à l'alinéa 16 ci-dessous. Le Comité d'examen des textes réglementaires devrait continuer d'étudier les critères du genre de ceux qu'utilise actuellement votre Comité et qui sont énoncés à l'Appendice II.

14. Votre Comité estime qu'il convient d'étudier le caractère politique et la valeur de la législation déléguée bien avant qu'elle ne soit rédigée. Votre Comité croit également que ce qui est encore plus efficace qu'un projet quelconque d'étude parlementaire d'une législation déléguée c'est de rendre obligatoire la publication d'une telle législation, de donner les raisons qui la sous-tendent et de recevoir l'opinion du public, qu'elle émane de groupes ou de particuliers. Par conséquent, l'adoption d'une procédure rendant obligatoire la publication d'un avis préalable invitant l'opinion du public sur toute mesure législative subordonnée est discutée en détail ailleur dans ce rapport. Il conviendrait en outre de procéder à une évaluation de l'efficacité d'une mesure législative subordonnée en vigueur pendant une période de temps raisonnable. A cet égard, les comités parlementaires permanents pourraient jouer un rôle utile devenant une sorte de tribune publique au sein de laquelle le maintien d'une politique donnée et l'efficacité de la législation déléguée seraient examinés.

15. Votre Comité recommande également dans les alinéas 24-30 ci-dessous que la révocation d'une mesure législative subordonnée déjà établie et la ratification d'un projet de législation déléguée (communément intitulée procédures d'approbation ou de rejet) deviennent des éléments réguliers et invariables du système canadien de législation déléguée. Le débat sur une résolution visant à confirmer une mesure législative subordonnée et la procédure de révocation telle que recommandée par votre Comité devraient fournir aux parlementaires intéressés le moyen de faire valoir le principe de la législation déléguée et de la politique qui la sous-tend. Votre Comité a pris note de l'échec d'un Comité spécial sur le bien-fondé de la législation subordonnée à Westminster où la législation déléguée n'est pas renvoyée à des comités permanents appropriés. Votre Comité a également pris note du fait que même si la révocation de mesures législatives subordonnées est souvent proposée et adoptée au Sénat du Commonwealth de l'Australie

this stage recommend the establishment of any new Committee to scrutinize merits. It can do no more now than to recommend referral to appropriate Standing Committees and a system which allows for pre-making scrutiny of proposed subordinate laws by the public and for affirmation and disallowance in the Houses. It will be up to the members of the Houses using these procedures to make good their oft repeated complaints that policy of which they disapprove is settled in regulations by bureaucrats.

16. One proposal that has been aired from time to time for the review of merits is that all subordinate legislation should be referred to the appropriate Standing Committees of the Houses for review on the merits and as to policy. With this your Committee agrees. It would also be desirable to have policies reviewed from time to time to assess their effectiveness and the need to continue them. Your Committee cannot pretend, however, that it is very sanguine about the effectiveness of references to Standing Committees while the membership of Committees of the House of Commons remains so large and subject to frequent replacements, and the Committees themselves lack adequate technical assistance. In any event, it would seem to be a Herculean task to review the merits of and to hold hearings on all regulations, even all new regulations. Perhaps all that can reasonably be aimed for is the review by Parliamentary Standing Committees of the merits and policy of selected subordinate laws. The Rules and Standing Orders of the Houses should be amended to allow such scrutiny and review by Standing Committees either on their own initiative or on reference from the Standing Joint Committee on Regulatory Review. Committees conducting such reviews would need to guard against the danger of their scrutiny of policy being too much influenced by their expert staff who might be simply endeavouring to have their own personal judgments substituted for those of servants of the Crown to whom Parliament had originally delegated subordinate law making authority.

17. Prevention is to be desired above cure and your Committee exhorts the Houses to a much more rigorous examination and scrutiny of the enabling powers in Bills and to insist on clear statements of policy in statutes. The Houses' study of Bills would be greatly facilitated if, when enabling powers are being sought, the proposed subordinate laws to be made under them were to be tabled and studied by the apppropriate Standing Committees at the same time they are studying the Bills. The mandatory notice and comment procedure which your Committee later recommends should act to reduce significantly the number of instances in which regulations are not drafted by the time Bills reach the Committee stage.

18. In addition to parliamentary review, subordinate laws should not, save in exceptional cases, be made at all unless and until there has been an opportunity for public representations

pour des raisons d'illégalité et d'erreur, elle a très rarement été invoquée pour des questions de bien-fondé. Par conséquent, votre Comité estime ne pas pouvoir recommander l'établissement de nouveaux comités pour étudier le bien-fondé de mesures législatives subordonnées. Il ne peut que recommander le renvoi au Comité permanent approprié et proposé l'établissement d'un système permettant au public d'exprimer son point de vue sur les mesures législatives proposées avant leur adoption, et aux deux Chambres de les confirmer ou de les révoquer. Dès lors, il appartiendra aux membres des deux Chambres utilisant ces procédures d'établir le bien-fondé de leurs plaintes selon lesquelles les politiques qu'ils désapprouvent sont de toute façon mises en oeuvre au moyen de règlements établis par la bureaucratie.

16. Il a été proposé à quelques reprises que toute mesure législative subordonnée soit renvoyée au comité permanent compétent pour qu'il en étudie l'opportunité et la politique qui la sous-tend. Votre Comité est d'accord avec cette façon de procéder. Il serait également souhaitable que les politiques soient examinées périodiquement pour évaluer leur efficacité et l'opportunité de leur maintien. Votre Comité ne saurait toutefois prétendre être optimiste quant à l'efficacité du renvoi à un comité permanent tant que le nombre de membres des comités de la Chambre continuera d'être aussi considérable, que le roulement y sera élevé, et que les comités eux-mêmes continueront à manquer de l'aide technique appropriée. Quoi qu'il en soit, il semble que ce serait une tâche herculéenne que d'étudier l'opportunité de tous les textes réglementaires et de tenir des audiences à cette fin, même en se limitant aux nouveaux règlements. Peut-être pourrions-nous raisonnablement souhaiter, du moins, que des comités permanents du Parlement étudient le bien-fondé de certaines mesures législatives subordonnées ainsi que la politique qui les sous-tend. Le Règlement de la Chambre devrait être modifié de manière à prévoir l'étude des textes réglementaires par les comités permanents, de leur propre chef ou à la suite d'un renvoi du Comité mixte permanent sur la législation déléguée. Les comités chargés d'effectuer ces études devront tous veiller à ne pas trop subir l'influence de leurs conseillers, ces derniers pouvant chercher à substituer leur jugement personnel à celui des serviteurs de la Couronne à qui le Parlement avait originellement délégué le pouvoir de promulguer des mesures législatives subordonnées.

17. Mieux vaut prévenir que guérir et votre Comité incite les deux Chambres à effectuer un examen et une étude beaucoup plus approfondis des pouvoirs habilitants inclus dans les projets de loi et à insister pour que des exposés de principe clairs et précis figurent dans les lois. L'étude des projets de loi par les deux Chambres serait facilitée si, au moment de chercher à obtenir des pouvoirs habilitants, les projets de mesures législatives subordonnées placés sous leur régime étaient soumis à l'étude des comités permanents compétents au moment où ceux-ci se penchent sur les projets de loi. La procédure obligatoire d'avis et de commentaires que votre Comité recommande ultérieurement devrait contribuer à réduire considérablement le nombre de cas où les règlements n'ont pas encore été rédigés alors que les projets de loi sont étudiés en comité.

18. En plus d'une étude parlementaire, il conviendrait qu'aucune mesure législative subordonnée, sauf exception, ne soit établie avant que le public n'ait eu l'occasion de se prononcer

on the draft laws. The public can have an influence on Bills through their elected representative and through representations at the Committee stage. Procedures should be in place to afford some approximate opportunity in respect of subordinate laws. Procedure is the handmaid of liberty and your Committee makes no excuse for paying so much attention to it in what follows.

B. CONTROL OF SUBORDINATE LEGISLATION AND LAW MAKING

19. A casual reader of the Statutory Instruments Act might be impressed by the apparent safeguards it contains and by the fact that most subordinate laws in Canada are made not by individual Ministers but by the Governor in Council. The true position is, however, not at all reassuring. The Statutory Instruments Act provides for the scrutiny of draft "regulations", a subclass of "statutory instruments" by no means including all subordinate laws, by the Legal Advisers to the Privy Council Office who are in fact officers of the Department of Justice, as are the legal officers who draft regulations in Departments and many Agencies. It is doubtless the case that the Legal Advisers have managed to weed out many offensive or *ultra vires* provisions in regulations. Your Committee perhaps flatters itself that its scrutiny has assisted the Legal Advisers in their own work. It must be emphasized, however, that the Legal Advisers can not prevent a regulation being made if the sponsoring Department wishes to put it forward despite the Advisers' adverse report. This, the Committee believes, rarely occurs. The effectiveness of the internal scrutiny of the Legal Advisers is severely hampered because both they and the departmental legal officers are bound by the very traditions of drafting and received legal opinions of the Department of Justice which your Committee has found to be among the chief causes of objectionable provisions in regulations[3]. The fact is that your Committee and its predecessors have objected to a far higher proportion of the regulations they have scrutinized than have their counterparts in the United Kingdom, Australia and Ontario. Your Committee can only conclude that the existing means of checking and controlling subordinate legislation in Canada as to its legality and propriety, while a considerable improvement over the situation existing before the passage of the Statutory Instruments Act, could still be improved further. There is, as so many are now aware, no check or control as to merits or policy.

20. In Canada most regulations, and hence subordinate laws, are made by Order in Council of the Governor in Council. It is, therefore, commonly said that the regulations are made by the Cabinet. Your Committee thinks it important to place on public record that this is not strictly so. Since the Governor General does not preside at his Council, his assent to an Order in Council follows upon its earlier approval by Cabinet members. Very few draft regulations are actually considered by the Cabinet as a deliberative body. Some of these are first considered by Cabinet Subcommittees. By far the greatest number of regulations is recommended for His Excellency's approval by the Special Committee of Council

sur les projets de loi. Le public peut avoir une influence sur les projets de loi par l'intermédiaire de ses représentants élus et en faisant des représentations à l'étape de l'étude en comité. Des procédures semblables devraient être adoptées à l'égard des mesures législatives subordonnées. La procédure est la servante de la liberté et votre Comité ne s'excuse pas d'y prêter autant d'attention dans ce qui suit:

B. CONTRÔLE DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE ET DU POUVOIR LÉGISLATIF

19. Quiconque lirait à l'improviste la Loi sur les textes réglementaires pourrait être impressionné par les mesures de sécurité qu'elle semble contenir et par le fait que la plupart des mesures législatives subordonnées sont établies au Canada, non pas par les divers ministres, mais par le gouverneur en conseil. En réalité, la situation n'est pas du tout rassurante. La Loi sur les textes réglementaires prévoit l'examen des «projets de règlement», sous-classe des «règlements statutaires» qui est loin de comprendre toute la législation déléguée, par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui sont en fait des fonctionnaires du ministère de la Justice, tout comme les juristes qui rédigent les règlements des ministères et de bon nombre d'organismes. Les conseillers juridiques ont sans aucun doute réussi à extirper des règlements de nombreuses dispositions offensantes ou antistatutaire. Votre Comité se flatte peut-être de ce que son travail leur a facilité la tâche. Il convient toutefois de souligner qu'ils ne peuvent empêcher la promulgation d'un règlement si tel est le désir du ministère qui en est l'initiateur. De l'avis du Comité, cela se produit rarement. L'efficacité de l'examen interne auquel se livrent les conseillers juridiques se ressent grandement de ce qu'eux-mêmes et les juristes des ministères doivent respecter des règles traditionnelles de rédaction et reçoivent du ministère de la Justice des avis juridiques qui, selon votre Comité, sont parmi les principales causes de l'impropriété de certaines dispositions des règlements[3]. Votre Comité, tout comme ses prédécesseurs d'ailleurs, s'est opposé, après examen, à un beaucoup plus grand nombre de règlements que ses homologues du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Ontario. Il ne peut donc qu'en venir à la conclusion que les règles actuelles de vérification et de contrôle de la législation déléguée au Canada quant à sa légalité et à son à-propos, même si elles se sont grandement améliorées depuis la promulgation de la Loi sur les textes réglementaires, pourraient l'être encore davantage. Comme beaucoup le savent maintenant, il n'y a pas de vérification ou de contrôle quant au bien-fondé ou à la mesure elle-même.

20. Au Canada, la plupart des règlements, et donc des mesures législatives subordonnées sont établis par décret du gouverneur en conseil. C'est pourquoi on dit couramment que les règlements sont établis par le Cabinet. Votre Comité estime qu'il importe de faire savoir publiquement que tel n'est pas vraiment le cas. Puisque le gouverneur général ne préside pas son Conseil, il ne promulgue un décret que lorsqu'il a été approuvé préalablement par les membres du Cabinet. Très rares sont les projets de règlement qui sont véritablement étudiés par le Cabinet en tant qu'organe délibératif. Certains d'entre eux sont d'abord étudiés par des sous-comités du Cabinet. Dans la grande majorité des cas, le règlement est

which consists of ten Ministers with a quorum of four. The extent to which draft regulations are scrutinized as to policy, legality and propriety by the Special Committee will depend upon its membership. The decision as to whether a regulation should be considered by a Cabinet Committee or direct by the Cabinet rests fundamentally with the sponsoring Minister according to his view of the regulation's importance and implications. Occasionally, the Cabinet itself may decide that particular regulations when drafted should come before it. Your Committee records this information merely to disabuse the Houses and the public, if that be necessary, of the notion that all the Cabinet members turn their collective attention to each of the thousand and more regulations made each year. The way in which regulations by Order in Council are in fact made gives but little support to the view that there are safeguards in vesting subordinate law making powers in the Governor in Council rather than in individual Ministers. Furthermore, it does nothing to satisfy the need for scrutiny of subordinate laws both as proposed and as made, by the public and particularly by Parliament.

21. Under the Statutory Instruments Act, section 26, your Committee is granted neither power nor jurisdiction to do anything in particular with or to statutory instruments, the very nature and definition of which are obscure. The Committee scrutinizes regulations, other published statutory instruments and such other statutory instruments as it finds after they have been made, and on occasion reports some of them to the Houses either in special reports or in a general report.

22. Parliament has no greater power than has the Committee. Only in twenty-one instances under the Statutes of Canada to the close of the 1976-77 Session is Parliament allowed the opportunity to disallow a statutory instrument or to prevent its coming into or continuing in force by refusing to affirm it[4]. No general machinery is in place under Statute or in the Rules of the Senate or the Standing Orders of the House of Commons to require a debate to be held on a motion to disallow a statutory instrument, in those cases where such is allowed, or to force the motion to come to a vote.

23. While the efforts of your Committee's predecessors to secure changes in particular statutory instruments and in the general principles used in drafting and publishing them have had varying degrees of success often depending on the Department involved the only sanction open to your Committee is to report to the Houses. This is unnecessary in the case of those Departments and agencies which are co-operative with the Committee and of no consequence for those which habitually ignore the Committee's principles and requests or are dilatory in honouring their undertakings to amend or to promote necessary statutory changes. The Committee's methods of proceeding, as outlined in the Second Report for the 1976-77 Session are necessarily not geared to enforcement, or to the control of delegated legislation but to suasion, re-education and scrutiny. These latter functions are not to be despised, and in the long run the re-educative function may be the most potent of all, but they are not enough. There should be means by which Parliament can control the executive in its exercise of

recommandé à la probation de Son Excellence par le Comité spécial du conseil, qui se compose de dix ministres et doit observer un quorum de 4 membres. L'étendue du contrôle qu'exerce le Comité spécial sur les projets de règlement quant à leur orientation politique, à leur légalité et à leur opportunité dépend des ministres dont il se compose. C'est au ministre qui a proposé le règlement de décider, en fonction de l'importance qu'il lui accorde et de ses conséquences, s'il doit être étudié par un comité du Cabinet ou directement par le Cabinet. Il arrive que le Cabinet ordonne lui-même qu'on lui soumette un règlement particulier dès qu'il sera rédigé. Votre Comité consigne ces informations à la seule fin, le cas échéant, de détromper les Chambres et le public, qui pourraient croire que tous les membres du Cabinet examinent ensemble chacun des milliers de règlements promulgués chaque année. Le fait que ceux-ci sont établis en vertu d'un décret ne suffit pas à détruire la conviction qu'il est plus prudent de déléguer au gouverneur en conseil plutôt qu'au ministre en particulier le pouvoir d'établir la législation déléguée. En outre, il ne répond nullement au besoin de contrôle de la part du public, et particulièrement du Parlement, sur les mesures législatives subordonnées telles qu'elles sont proposées et établies.

21. En vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, votre Comité n'a reçu ni le pouvoir ni le mandat de faire quoi que ce soit en rapport avec les textes réglementaires dont la nature et la définition ne sont pas claires. Le Comité passe au peigne fin les règlements, les autres textes réglementaires publiés ainsi que tout autre texte réglementaire dont il peut prendre connaissance après leur promulgation, et, à l'occasion, attire l'attention des Chambres sur certains d'entre eux que ce soit sous forme d'un rapport spécial ou général.

22. Le Parlement ne dispose pas de pouvoirs plus étendus que ceux dont jouit le Comité. Jusqu'à la fin de la session 1976-1977, les Statuts du Canada ne prévoient que vingt-et-un cas dans lesquels le Parlement peut révoquer un texte réglementaire ou en empêcher la mise en application ou son maintien en refusant de l'affirmer[4]. Aucun mécanisme en place en vertu des Statuts ou dans les règlements du Sénat ou de la Chambre des communes ne rend obligatoire la tenue d'un débat sur une motion visant à révoquer un texte réglementaire, dans les cas où c'est permis, ou n'oblige les Chambres à voter sur la motion.

23. Bien que les efforts déployés par votre Comité en vue d'apporter des modifications à des textes réglementaires précis et aux principes généraux utilisés dans la rédaction et la publication des règlements n'aient pas été tout à fait inutiles, la seule sanction qu'il peut prendre consiste à faire rapport à la Chambre. Cette formalité n'est pas nécessaire dans les cas des ministères et organismes qui collaborent avec le comité et elle importe peu pour les ministères et organismes qui ignorent habituellement les principes et requêtes du Comité ou qui tardent à s'acquitter de leurs engagements à modifier les règlements ou à proposer les modifications nécessaires. Le mode de fonctionnement du comité, tel qu'il est décrit dans son deuxième rapport de la session 1976-1977 n'est nécessairement pas axé sur la coercition ou sur le contrôle de la législation déléguée, mais plutôt sur la persuasion morale, la rééducation et la vérification. Ces derniers rôles ne doivent pas être méprisés et à long terme, le rôle de rééducation peut être le plus rentable des trois; cependant, ces trois rôles ne suffisent pas. Il

the subordinate law-making function Parliament has delegated to it.

24. Your Committee has taken note of the procedures used for this purpose in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia, which are summarized in Appendix III to this Report. It considers that a power in the Houses, soberly used, to disallow subordinate legislation, is essential in Canada and that on far more occasions than at present Parliament should be called upon to affirm a subordinate law before it can have legal life. Your Committee recommends that all subordinate legislation not subject to a statutory affirmative procedure[5] should be subject to being disallowed on resolution of either House and that the Executive be barred from re-making any statutory instrument so disallowed for a period of six months from its disallowance. Your Committee further recommends that if any resolution for disallowance of a statutory instrument is moved, and is not withdrawn, the statutory instrument should be deemed to have been disallowed if a debate on the resolution does not take place and culminate in a vote within a fixed number of sitting days.

25. Disallowance is, in your Committee's view, a curative measure and prevention is much to be desired. Prevention of *ultra vires*, improper or illegitimate subordinate laws will not be possible if scrutiny of all of them is forbidden before they are made. The Committee realizes that pre-making scrutiny of subordinate legislation is not in all cases possible or even desirable. Indeed, your Committee recommends in paragraph 34 below that a special type of subordinate law should be provided for in the Fisheries Act which by its very nature could not be seen by any parliamentary body before it is made. Yet the Committee is firmly convinced that the publication of draft subordinate legislation is not only possible in most cases but is highly desirable and makes extensive recommendations to that end in Section C below. Such a practice would allow persons or groups interested to make representations and objections to laws which usually affect them more closely than do statutes in the passage of which they often do have an opportunity to give expression to their view. More importantly from Parliament's point of view, publication in draft would allow Parliament to be consulted through the need to have a draft subordinate law affirmed by both Houses before it could become law and through the opportunity to move for disallowance before the law could take effect as under the United Kingdom "21 day" rule set out in Appendix III. Clearly, many statutory instruments are wholly non-controversial and unobjectionable and affirmation would be granted without demur. But the opportunity would exist for Parliament to exercise its sovereign powers. Another important consideration is that whereas your Committee, in keeping with the tradition of bodies of its kind, does not comment on policy, affirmation, as indeed disallowance, could be used by any member of either House to debate the policy of an instrument. The appropriate Standing Committees of either House could consider the merits of a draft subordinate law and its chairman move disallowance or speak against affirmation. In this regard, your Committee wishes to re-emphasize that many regulations are made to give effect to policies which are not embodied in any statute and which Parliament has never considered or even had the opportunity to consider. Under the Canadian habit of

devrait exister des moyens permettant au Parlement de contrôler le pouvoir exécutif dans l'exercice de la fonction de promulgation de règlements que lui a déléguée le Parlement.

24. Le Comité a étudié les procédures en vigueur au Royaume-Uni et en Australie. Elles sont résumées à l'anne III du présent rapport. A notre avis, le pouvoir accordé aux Chambres de révoquer des mesures législatives subordonnées, s'il est utilisé à bon escient, est essentiel au Canada et le Parlement devrait être appelé plus souvent que ce n'est actuellement le cas à ratifier des mesures législatives subordonnées pour qu'elles puissent avoir force de loi. Le Comité recommande que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire[5] puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation. Le Comité recommande en outre que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.

25. Selon le Comité, la révocation constitue une mesure curative et le recours à des mesures préventives est très souhaitable. Il ne sera pas possible d'empêcher l'adoption de textes réglementaires *ultra vires*, inappropriés ou inadmissibles s'il est impossible de les étudier à fond avant qu'ils ne soient établis. Le Comité sait que l'examen des textes réglementaires préalable à leur établissement n'est pas possible ni même souhaitable dans tous les cas. De fait, le Comité recommande, au paragraphe 34 ci-dessous, que la Loi sur les pêcheries soit assortie de mesures législatives subordonnées qui, de par leur nature même, ne pourraient être examinées par un organisme parlementaire avant d'être rédigées. Le Comité n'en est pas moins convaincu que la publication de projets de mesures législatives subordonées n'est pas seulement possible mais très souhaitable dans de nombreux cas et avance d'importantes recommandations à cette effet à la partie C de ce document. Une telle pratique permettrait à des personnes ou à des groupes intéressés de présenter des doléances et des objections au sujet de certaines mesures législatives qui les touchent de plus près que les lois sur lesquelles ils peuvent souvent donner leur avis avant qu'elles ne soient adoptées. Il y a plus important encore du point de vue du Parlement; en effet, la publication sous forme de projet permettrait à ce dernier d'être consulté puisque un projet de mesures législatives subordonnées devrait être accepté par les deux Chambres avant qu'elles ne puissent avoir force de loi et parce qu'une telle mesure pourrait être rejetée avant d'entrer en vigueur, comme c'est le cas en vertu de la règle dite des «21 jours» en vigueur au Royaume-Uni, dont l'annexe III fait état. Bon nombre de textes réglementaires ne donnent évidemment lieu à aucune controverse ni à aucune objection et leur ratification ne ferait l'objet d'aucune difficulté. Néanmoins, le Parlement serait ainsi en mesure d'exercer ses pouvoirs souverains. Il importe également de noter que, bien que le Comité, selon la tradition propre aux organismes du même genre, ne critique pas les mesures prises, la ratification et, de fait, le rejet pourraient être utilisés par un membre de l'une ou l'autre Chambre afin de débattre le principe d'un texte réglementaire. Les comités permanents de l'une ou l'autre Chambre qui ont compétence

using statutes and Votes in Appropriation Acts merely as vehicles for the conferring of powers on the executive, this situation is only too common.

26. It is not possible to specify all those cases in which affirmation would be possible and desirable, although its virtue in cases of subordinate laws made under skeletal statutes is obvious. Affirmation would also be highly desirable in cases where the exercise of enabling powers may

(*a*) substantially affect the provisions of the enabling or any other statute;

(*b*) impose or increase taxation, fees or charges;

(*c*) lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy; or

(*d*) involve considerations of special importance.

To a great extent the decision as to whether or not to insert in a Bill a provision for affirmation of subordinate legislation must be left to the *bona fides* of the government of the day and to the parliamentary draftsmen. But your Committee recommends that a commitment be made by the Government to use the affirmation procedure where practicable and to follow a 21 day rule wherever possible, even in cases where the notice and comment provisions your Committee recommends are not applied. The Committee recommends that whenever draft instruments are published it should have jurisdiction to scrutinize them as to legality and propriety, to report to the Houses upon them and to make representations to the sponsoring Departments and Agencies. The appropriate Standing Committees should be entitled to scrutinize, report and make representations as to merits.

27. A government will normally wish to see a resolution to affirm a draft subordinate law come to a vote. With the exception of one matter, your Committee is not of a mind at present to recommend any special, required procedure for dealing with affirmative resolutions in either House beyond that already contained in section 28.1 of the Interpretation Act[6]. The Rules and Standing Orders of the Houses should be amended to facilitate that procedure. The Committee notes that the Interpretation Act procedure was not used in the case of the Anti-Inflation Act[7] where a different procedure was provided for. What must be avoided at all costs is a proliferation of special affirmation procedures applying to different subordinate laws. The one addition which should clearly be made to the present Interpretation Act procedure is the addition of a rule that no debate should be held on a motion to affirm an instrument until the Regulatory Review Committee has been given an opportunity to report on it within a specified

pourraient étudier le bien-fondé d'un projet de mesures législatives subordonnées et leur président pourrait en proposer le rejet ou se prononcer contre leur ratification. A cet égard, le Comité désire réaffirmer que de nombreux règlements sont adoptés à la seule fin de donner force de loi à des politiques qui ne sont pas incorporés dans des lois et que le Parlement n'a jamais étudiées ni même eu la possibilité d'examiner. Au Canada, le recours aux lois et aux crédits prévus dans les lois d'affectation de crédits, à la seule fin de doter l'Exécutif de certains pouvoirs, est trop fréquent.

26. Il n'est pas possible de préciser tous les cas où la ratification serait possible et souhaitable, bien que l'utilité d'un tel recours dans les cas de mesures législatives subordonnées adoptées en vertu de lois schématiques est évidente. La ratification serait également très souhaitable dans les cas où le recours aux pouvoirs habilitants

a) se répercuterait sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;

b) imposerait ou augmenterait des impôts, des tarifs ou des frais;

c) mettrait en oeuvre une mesure qui ne précise pas clairement la loi habilitante ou donnerait une nouvelle orientation à la mesure; ou

d) comporterait des considérations d'importance toute particulière.

Dans une certaine mesure, la décision d'incorporer ou non à un projet de loi une disposition prévoyant la ratification de mesures législatives subordonnées devrait être laissée à la bonne foi du gouvernement en place et aux légistes parlementaires. Le Comité recommande néanmoins que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle des «21 jours», dans la mesure du possible, même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et aux commentaires que le Comité propose ne sont pas appliqués. Le Comité recommande que lorsque des projets de règlement sont publiés, il ait compétence pour les examiner quant à leur constitutionalité et à leur opportunité, pour en faire rapport aux deux Chambres et pour avancer des recommandations aux ministères et organismes qui ont présenté le projet. Le Comité permanent qui a compétence devrait pouvoir examiner ces textes, en faire rapport, et formuler des recommandations quant à leur bien-fondé.

27. Un gouvernement doit normalement s'attendre à ce qu'une résolution portant ratification d'un projet de mesures législatives subordonnées donne lieu à un vote. A une seule exception près, le Comité ne recommande pour l'instant aucune procédure spéciale d'examen de telles résolutions dans l'une ou l'autre Chambre, en dehors de celles que renferme déjà l'article 28.1 de la Loi d'interprétation[6]. Le règlement des Chambres devrait être modifié en vue de faciliter cette procédure. Le Comité note que la procédure prévue dans la Loi d'interprétation n'a pas été utilisée dans le cas de la Loi anti-inflation, qui prévoyait une autre procédure[7]. La prolifération de procédure spéciales d'adoption de mesures législatives subordonnées doit absolument être évitée. La procédure actuelle que renferme la Loi d'interprétation devrait être complétée d'une règle stipulant qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires

time and until the appropriate Standing Committee has reported on its merits or that it does not wish to do so or the specified time has expired. The Rules and Standing Orders of the Houses should specify the times within which Reports must be received.

28. There is no general procedure in the Parliament of Canada for the scrutiny of any instrument in draft for purposes of affirmation. In fact, only under section 18 of the Government Organization Act, R.S.C. 1970 2nd Supplement, C. 14, and section 4(2) of the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, C. 48 are orders tabled and laid before Parliament which have no effect until affirmed. Your Committee recommends that this is the type of affirmative procedure that should be adopted in Canada. Your Committee does not favour the type of affirmation which is in use in four instances under statutes of Canada whereby an instrument has legal effect for a certain period (as long as 180 days) but ceases to have effect at the end of the period unless it is affirmed. This procedure is open to abuse in that an instrument can be, and has been, revoked a day or two before the expiration of the fixed period, and a new one made, the consequence being that the substance of the instrument can be given indefinite life despite any action Parliament may take. Draft subordinate laws which are subject to affirmation should stand referred to the Regulatory Review Committee for scrutiny and report before the debate and vote on a motion to affirm takes place.

29. The actual form of disallowance provision which is introduced in the Parliament of Canada and the attendant procedures will determine the worth and effectiveness of the principle. The provisions in section 28.1 of the *Interpretation Act* are inadequate with respect to disallowance. Your Committee places great emphasis on the procedural aspects of its recommendations. Disallowance by either House should be provided for in a new Subordinate Legislation Act and should possess six essential characteristics:

1. Subordinate laws are void and of no effect if not presented in each House within fifteen sitting days of their making.

2. Notice of motion for disallowance in either House must be moved within fifteen sitting days of the tabling or laying of a subordinate law in that House.

3. A notice of motion for disallowance of a subordinate law must be resolved within twenty sitting days, otherwise that law is deemed to be disallowed.

4. The debate on a motion for disallowance of a subordinate law must not be commenced until the expiry of the time limited for receipt of a report from the Regulatory Review Committee as to that law's legality and propriety and from the appropriate Standing Committee on its merits.

5. If a notice of motion for disallowance is unresolved in the Senate or in the House of Commons at the end of a Session or on dissolution of the House of Commons, the subordinate legislation the subject of the motion is

ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le Comité compétent en ait analysé le bien-fondé, on ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le délai fixé ait expiré. Le règlement des deux Chambres devrait préciser les délais de dépôts des rapports.

28. Le Parlement du Canada ne dispose donc d'aucun moyen d'étudier à fond un projet de texte réglementaire en vue de le ratifier. De fait, seule l'article 18 de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (S.R.C. 1970, 2e Supplément, c. 14) et le paragraphe 4(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage (S.C. 1970-1971-1972, c. 48) stipuleraient que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés. Le Comité recommande que ce type de procédure soit adopté au Canada. Il ne souscrit pas au type de ratification utilisé à quatre reprises dans des lois canadienne où un texte réglementaire a force de loi pendant une certaine période (pouvant aller jusqu'à 180 jours) au terme de laquelle il pert tout effet juridique à moins d'être ratifié. Ce procédé se prête aux abus puisqu'une disposition peut, et cela c'est déjà vu, être abrogée un jour ou deux avant la date d'expiration du délai et remplacée par une autre; de ce fait, la substance même de la disposition peut être maintenue indéfiniment, peu importe les mesures prises par le Parlement. Les projets de mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiés devraient être renvoyés au comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiés en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ai lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.

29. Le type de disposition de révocation présenté au Parlement canadien et la procédure concomitante détermineront la valeur et l'utilité du principe. Les dispositions de l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation* sont incomplètes, en ce qui touche la révocation. Le Comité insiste beaucoup sur la procédure, dans ses recommandations. La révocation par l'une des deux Chambres, devrait être prévue dans une nouvelle loi sur la législation déléguée, qui devrait comporter six caractéristiques essentielles:

1. Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentées dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.

2. Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée dans cette Chambre.

3. Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.

4. Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du Comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du Comité permanent intéressé.

5. Si un avis de motion de révocation meurt au feuilleton du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est

deemed to be presented to the House concerned at the beginning of the next Session.

6. Subordinate legislation the same in substance as that disallowed may not be made within six months after disallowance or deemed disallowance without the consent of the House in which disallowance occurred. (This last is particularly important in the context of disallowance where the notice and comment procedure the Committee recommends have been ignored without good cause shown).

Your Committee favours a minimum number of five signatures for a motion for disallowance in either House.

30. This form of disallowance will require the restoration of the tabling and laying of subordinate legislation in the Houses, which was abandoned despite the recommendation to the contrary of the MacGuigan Committee. It will also require the carrying forward of the substance of the present section 28.1(2) of the Interpretation Act to ensure that where a subordinate law has been disallowed or is deemed to have been disallowed any law that was revoked or amended by the making of that law shall be deemed to have been revived at the date of disallowance or deemed disallowance.

31. The Houses will, of course, have to adopt Rules and Standing Orders which will facilitate the statutory procedures for affirmation and disallowance, and in particular the referring of subordinate legislation to Standing Committees.

32. Your Committee expects that once a workable disallowance procedure is in place it will be used sparingly and that it will generally be invoked upon report of the Standing Joint Committee on Regulatory Review on questions of legality and propriety. The opportunity, however, will exist for Standing Committees to report on substance and merits and for any of their members to move disallowance. And five members of either House will have the opportunity to cause a debate and a vote thus holding the executive government responsible in a public fashion.

33. Your Committee neither expects a flood of motions for disallowance nor considers that the number likely to be moved will clog the Parliamentary timetable. If the British House of Commons could find time to debate ninety-two motions for disallowance on the floor of the Chamber in 1975-76, there can be no reason why the rules and practices of the Houses in Canada should not accommodate a goodly number of motions if they were moved. There would seem to be Senate time and Opposition days available. To put minds at rest on this issue your Committee wishes it known that neither it nor its precedessors would have sought to disallow any number approaching ninety-two subordinate laws in any Session. Moreover, it expects that the possibility of a motion for disallowance and a debate will cause most Departments and Agencies to agree quickly to remove from their subordinate laws any objectionable features which have survived the notice and comment procedures your Committee recommends.

34. Your Committee has become aware from scrutiny of regulations under the Fisheries Act that there are serious defects in many of those regulations which can not be cured

considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.

6. Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation. (Cette dernière caractéristique est spécialement importante dans le cas d'une révocation où l'avis et la procédure de commentaire recommandé par le Comité ont été ignorés sans raison apparente).

Le Comité est d'avis qu'une motion de révocation déposée dans l'une ou l'autre des deux Chambres doit être signée par au moins cinq membres.

30. Ce type de révocation entraînera la reprise de la pratique du dépôt à la Chambre des mesures législatives subordonnées, pratique qui fut abandonnée malgré la recommandation contraire du Comité MacGuigan. Cette révocation entraînera finalement le report de la teneur de l'article 28.1(2) actuel de la Loi d'interprétation afin que, lorsqu'une mesure législative subordonnée a été revoquée ou qu'elle est considérée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant remises en vigueur à la date de révocation.

31. Les Chambres devront, bien sûr, adopter des règlements qui faciliteront les procédures statutaires de ratification et de révocation et, plus spécialement, le renvoi des mesures législatives subordonnées aux comités permanents.

32. De l'avis du Comité, la procédure de révocation qui sera adoptée ne sera pas utilisée souvent et, en règle générale, on s'en prévaudra lorsque le Comité permanent mixte d'examen des textes réglementaires déposera son rapport sur la légalité et le bien-fondé. Cependant, les comités permanents pourront présenter des rapports sur la teneur et la valeur des mesures législatives et les membres de ces comités pourront déposer une motion de révocation. En outre, cinq membres de l'une ou l'autre des deux Chambres pourront entamer un débat et demander le vote, tenant ainsi l'Exécutif responsable devant le public.

33. Le Comité ne s'attend, ni à une avalanche de motions de révocation, ni à ce que le nombre de motions résolues accapare le temps des parlementaires. Si, en Grande-Bretagne, la Chambre des communes a trouvé en 1975-1976, le temps de débattre 92 motions de révocation à la Chambre, il n'y a pas de raison pour lesquelles le règlement des chambres du Canada ne permettraient pas d'étudier un nombre équivalent de motions, si elles étaient déposées. Il semble qu'il y ait suffisamment de temps au Sénat et de jours réservés à l'Opposition. Pour appaiser les esprits, le Comité désire faire savoir que, ni ses membres actuels, ni les précédents, auraient cherché à faire révoquer 92 mesures législatives subordonnées au cours d'une même session. En outre, le Comité est d'avis que, devant la double possibilité d'une motion de révocation et d'un débat à la Chambre, la majorité des ministères et des organismes accepteraient rapidement d'enlever de leurs mesures législatives subordonnées toute irrégularité qui aurait passé outre à l'avis et à la procédure de commentaire recommandée par le Comité.

34. Le Comité a constaté, en étudiant les règlements établis en vertu de la Loi sur les pêcheries, que ces règlements présentaient de graves lacunes qui ne pouvaient être corrigées,

without amendment of both the Statutory Instruments Act and the Fisheries Act. The Department of Fisheries and Oceans finds it impossible to make detailed subordinate laws governing the peripatetic fisheries resources under the time constraints and delays in the making of regulations inherent in the Statutory Instruments Act. Consequently, the Department draws its regulations in such a way as to grant discretions to officers to act, to prohibit or to issue licences. No criteria are spelled out in the regulations in accordance with which officers are to exercise their discretions so that the actual law enforced lies in the officers' mouths. Your Committee objects to this procedure on the grounds that it amounts to sub-delegation of rule-making power not provided for in the Fisheries Act, and to an arbitrary exercise of power which can not be checked because the rules actually applied by officers are not contained in any law. In fact, a great deal of guidance is given to officers by departmental instructions and guidelines which contain many of the real rules but which are not subjct to your Committee's scrutiny and are not legally binding on anyone. Your Committee recommends that the Fisheries Act should be amended to permit of sub-delegated law-making by the Minister and by designated officials. Such sub-delegated laws should be exempt from all notice and comment requirements and from the pre-scrutiny requirements of examination by the Legal Advisers to the Privy Council Office. They should come into force on their being made known locally where they are to apply. They would, however, remain subject to *ex post facto* scrutiny by the Regulatory Review Committee, to which they should be required to be sent. Only by this means does your Committee conceive that the Department of Fisheries can make the law swiftly as it sometimes needs to do and Parliament can be assured that the actual rules applied in the control and preservation of the fishery will be included in legally effective rules, binding fisherfolk and Crown alike and subject to parliamentary scrutiny. The Regulatory Review Committee would, of course, be expected to maintain a close watch on such sub-delegated subordinate laws to ensure that they were not used unnecessarily as a means of avoiding public scrutiny and representations, and examination in draft by the Legal Advisers to the Privy Council Office.

35. Your Committee notes the significant contribution to the improvement of administrative practices made by the Administrative Conference of the United States, a statutory body established in 1964 consisting of government and agency officials, practising lawyers, academics and experts on administrative procedure. The Council on Tribunals of the United Kingdom also exercises a valuable supervisory role over aspects of administrative law in the United Kingdom. An external body with a general mandate to survey and report on regulatory activity in Canada is much to be desired. Your Committee, therefore, recommends the establishment of a Regulatory Council composed of members from the regulatory agencies, government departments, public interest groups and industry and labour. The Council should maintain a continuous review of the regulatory process, including the making and scrutiny of subordinate law, and of means of eliminating unnecessary regulatory effort. It should pay particular atten-

sans apporter des modifications à la Loi sur les textes réglementaires et à la Loi sur les pêcheries. Le ministère des Pêches et des Océans estime qu'il est impossible de rédiger les textes réglementaires détaillés régissant les ressources péripatétiques du domaine des pêches dans les délais prescrits aux termes de la Loi sur les textes réglementaires. Le Ministère rédige donc ses règlements de façon à conférer à ses agents les pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour autoriser ou interdire la délivrance de permis. Les règlements n'énoncent aucun critère liant les agents dans l'exercice de leurs fonctions, d'où l'application de la loi relève de l'agent lui-même. Le Comité s'oppose à ce procédé parce que, selon lui, il s'agit d'une sous-délégation de pouvoirs de réglementation, mesure qui n'est pas prévue aux termes de la Loi sur les pêcheries et qui revient ni plus ni moins à l'exercice arbitraire de pouvoirs qu'on ne peut vérifier, parce que les règlements appliqués par les agents ne se trouvent dans aucun texte juridique. En fait, une bonne part des activités des agents sont prescrites par des instructions et des lignes directrices ministérielles qui, elles, renferment un bon nombre de règlements en vigueur, sans pour autant être assujetties à l'examen du Comité et sans avoir non plus force de loi. Le Comité recommande que la Loi sur les pêcheries soit modifiée pour permettre au ministre et à ses agents désignés d'édicter des règlements par voie de sous-délégation. Ces textes réglementaires établis par sous-délégation seraient exemptés des exigences en matière d'avis et de commentaires et de l'examen obligatoire par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé. Ils entreraient en vigueur dès qu'ils seraient rendus publics dans la localité où ils doivent s'appliquer. Ils seraient toutefois assujettis à l'étude rétroactive du Comité, vers lequel ils seraient tenus d'être acheminés. C'est le seul moyen, selon votre Comité, qui permette au ministère des Pêches d'instituer rapidement une loi comme il se doit de le faire parfois, et qui assure au Parlement que les règles concernant le contrôle et la conservation des ressources seront insérées dans des règlements qui auront effectivement force de loi, auxquels seront liés les pêcheurs et la Couronne et qui demeureront sujets à l'examen du Parlement. Votre Comité surveillerait évidemment de près ces textes réglementaires établis par voie de sous-délégation, pour veiller à ce qu'ils ne soient pas utilisés comme moyen d'échapper aux observations et à l'examen publics ainsi qu'à l'étude préalable qui doit être effectuée par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

35. Votre Comité remarque l'importante contribution apportée à l'amélioration des pratiques administratives par l'*Administrative Conference* des États-Unis, organisme créé par une loi en 1964, qui se compose de fonctionnaires du gouvernement et des organismes publics, d'avocats, d'universitaires et d'experts en procédure administrative. Le *Council on Tribunals* du Royaume-Uni exerce lui aussi un contrôle remarquable sur certains aspects du droit administratif au Royaume-Uni. Il serait très souhaitable que l'on crée au Canada un organisme indépendant qui serait chargé d'étudier l'activité réglementaire au Canada, et d'en faire rapport. Votre Comité recommande donc la création d'un Conseil de réglementation composé de représentants des organismes de réglementation, des ministères, de groupes d'intérêt public, de l'industrie et des travailleurs. Ce conseil suivrait de près le processus de réglementation et serait notamment chargé d'établir et d'étudier des projets de règlements et les moyens d'éviter toute règlementa-

tion to the effectiveness of the notice and comment procedure your Committee later recommends and should make reports suggesting alterations in procedures and alternative methods of giving publicity to proposed subordinate law making. It should also study the area of "quasi-law": the issuing of interpretative and policy statements, guidelines and manuals to be applied by administrators.

C. NOTICE AND COMMENT PROCEDURES

36. Your Committee has reconsidered the procedure by which the substance of subordinate legislation comes into being and has found it wanting. It is truly the secret garden of the Crown. Of recent years there has been some movement towards the publication of draft regulations and a willingness to receive representations from the public on those drafts. This procedure has been endorsed by the Economic Council of Canada[8]. But it is not new. It is widely used in the United States and is generally considered to be successful. It was considered and rejected by the McRuer Commission on Civil Rights in Ontario. It was abandoned in the United Kingdom in 1946 in favour of consultation during the formulative stage of proposed laws because the exceptions to the notice and comment procedure had been habitually abused by Departments which always pleaded urgent circumstances. A notice and comment procedure was in force in the Commonwealth of Australia but was discontinued in 1916. The MacGuigan Committee considered such a procedure and, while recommending that its use be provided for in new statutes where suitable, did not recommend that notice and consultation or comment be made a general rule applying to the making of all subordinate legislation.

37. At the time the MacGuigan Committee reported, there were but two statutes of Canada which required notice of a draft regulation and the affording of opportunity to comment upon it to interested persons. No opportunity was extended to members of the public generally. In several other statutes which provided for the giving of notice an opportunity to make representations could probably be implied. The tenor of the evidence before the Committee was clearly in favour of extensive informal consultation with those peculiarly affected by draft regulations but against a formalised notice and comment procedure being made available to the public at large. Nevertheless, in the ensuing years there has been a considerable movement in that direction. A number of statutes now provide for notice of draft regulations or guidelines to be given sixty days before they are made and for an opportunity to members of the public to make representations. These, however, usually relate to the imposition of technical standards on industry. Moreover, the statutes usually provide that where a draft has been altered as a result of the representations received it need not be republished.

In 1978 the Honourable the Treasury Board introduced a notice and comment procedure for those major, non-emergency, "health, safety and fairness" regulations made under specific, listed statutes, which meet certain criteria as to direct and indirect social costs. The definitions of all these terms are found in Chapter 490 of the Board's Administrative Policy

tion inutile. Il assurerait l'efficacité de la procédure d'avis et de consultation que votre Comité recommande et rédigerait des rapports proposant des modifications de procédures et d'autres moyens de faire connaître les projets de règlement. Il étudierait également le domaine parallèle que touche la publication des déclarations de principes, des textes d'interprétation, des directives et des manuels qui doivent être appliqués par les administrateurs.

C. PROCÉDURE D'AVIS ET DE CONSULTATION

36. Après l'avoir réexaminée, votre Comité a jugé que la procédure qui donne naissance à une mesure législative subordonnée laissait à désirer. C'est véritablement la chasse gardée de la Couronne. Mais depuis quelques années, on tend à publier les projets de règlement et à vouloir consulter le public à ce sujet. Cette procédure, appuyée par le Conseil économique du Canada[8], n'est toutefois pas nouvelle. Elle est largement utilisée aux États-Unis, où elle est, de façon générale, jugée fructueuse. En Ontario, elle a été examinée puis rejetée par la Commission des droits civils McRuer. Au Royaume-Uni, elle a été abandonnée en 1946, au profit de la consultation à l'étape de la formulation des projets de loi, parce que les ministères avaient tendance à abuser des exceptions à la procédure d'avis et de consultation sur le projet de réglement sous prétexte de circonstances urgentes. En Australie, elle a été supprimée en 1916. Le Comité MacGuigan, qui l'a étudiée, a recommandé d'en stipuler l'utilisation dans certaines nouvelles lois, mais non d'en faire une règle générale applicable à tout règlement établi par voie de sous-délégation.

37. Quand le Comité MacGuigan a déposé son rapport, seulement deux lois du Canada exigeaient qu'on publie un avis, du projet de réglement et qu'on offre aux personnes concernées la possibilité de donner leur avis, possibilité dont le grand public ne pouvait cependant se prévaloir. Dans plusieurs autres lois prévoyant la publication d'un avis, l'invitation à présenter des observations pourrait probablement être sous-entendue. En général, les témoignages produits devant le Comité étaient clairement en faveur de vastes consultations, tenues de façon libérale avec les personnes particulièrement touchées par le projet de règlement, mais ils étaient contre une stricte procédure exigeant qu'on publie un avis et qu'on invite le grand public à se faire entendre. Néanmoins, les années suivantes, nous avons fait un grand pas en ce sens. Un certain nombre de lois prévoient maintenant la publication d'un avis de projet de règlement ou de directives dans les soixante jours avant l'établissement du règlement lui-même et la possibilité pour le public de présenter ses observations. Habituellement, ces lois concernent l'imposition de normes techniques à l'industrie et stipulent qu'un projet de règlement qui a été modifié pour tenir compte d'observations faites n'a pas à être publié de nouveau.

En 1978, le Conseil du trésor a introduit une procédure d'avis et de consultation pour les règlements importants sur la «santé, la sécurité et l'équité» ne présentant aucune urgence qui sont établis aux termes de lois précises et répondent à certains critères quant aux coûts sociaux directs ou indirects. Les définitions de tous ces termes se trouvent au chapitre 490 du

Manual[9]. Every such draft regulation must be published at least sixty days before it is to be made and be accompanied by a "socio-economic impact analysis" and a statement of the legal authority for and the purposes of the regulation. It is too early to tell how revealing such analyses and statements will be, and whether they will afford a sufficient enunciation of the policy of the proposed regulation and the reasons for it. Similarly, it cannot now be said whether the number of proposed regulations subject to this procedure, which could be abolished by the Treasury Board at any moment, will be significant. Only two have so far been published[10]. The procedure does not extend to "guidelines" or administrative procedures. One feature of the Health, Safety and Fairness procedure deserves special commendation. Each sponsoring department or agency must respond to comments from non-government bodies on its proposed regulation. The Committee trusts that "bodies" is interpreted as including individuals.

Your Committee is also aware of a parallel development in that of recent years the Canadian Transport Commission and the Canadian Radio-Television Commission have held hearings to assist them in their rule-making functions, thus exposing both policy and draft rules to intense scrutiny.

38. More recently, the Economic Council of Canada has recommended a sixty day notice and comment procedure for all new regulations which have significant implication in terms of cost or impact on the distribution of income and are susceptible to cost benefit analyses. The Council appears to use "regulations" in its generic sense as indicating all subordinate legislation. Of one thing your Committee is certain, notice and comment procedures should not, in the case of subordinate legislation, be confined to regulations which meet economic or monetary criteria or are susceptible to cost benefit analyses. The important objective is to allow the reasons for and the policy of all subordinate legislation to be subject to the light of public scrutiny.

39. The Economic Council identified seven deficiencies in the present regulatory system as follows:

inadequate notice of new regulatory initiatives (statutes, amendments and subordinate legislation) to interested persons;

inadequate consultation with interested persons during the development of proposals for new regulations;

failure to assess the costs and benefits of new regulations to society as a whole;

failure to evaluate periodically the large stock of existing regulatory activities;

lack of central co-ordination of regulatory activity;

inadequate public access to information regarding the regulatory actions of government; and

Manuel de la politique administrative du Conseil du trésor[9]. Tous ces projets de règlement doivent être publiés au moins soixante jours avant leur établissement et être accompagnés d'une «analyse d'impact socio-économique» ainsi que d'un énoncé du pouvoir habilitant et des fins du règlement. Il est trop tôt pour dire jusqu'à quel point ces analyses et énoncés seront révélateurs et s'ils permettront de présenter de façon satisfaisante le fond et les raisons du projet de règlement. De même est-il actuellement impossible de dire si le nombre de projets de règlement assujettis à cette procédure, qui pourrait être supprimée par le Conseil du trésor n'importe quand, sera appréciable. A ce jour, deux seulement ont été publiés[10]. La procédure ne s'applique pas aux «directives» ou aux actes administratifs. Une de ses caractéristiques digne de mentiono est le fait que chaque ministère ou organisme à l'origine du règlement doit répondre aux observations des organismes non gouvernementaux, Le Comité présume qu'«organismes» s'entend aussi des particuliers.

Votre Comité sait également qu'une évolution parallèle a eu lieu du fait que, depuis quelques années, la Commission canadienne des transports et la Commission de radio-télévision canadienne tiennent des audiences pour les aider à assurer leurs fonctions de réglementation, ce qui oblige à soumettre la mesure en cause et les projets de règlements à un examen approfondi.

38. Plus récemment, le Conseil économique du Canada a recommandé une procédure d'avis (soixante jours) et de consultation pour tout nouveau règlement ayant des répercussions appréciables en matière de coûts ou une incidence sur la répartition du revenu, et pouvant faire l'objet d'analyses coûts-avantages. Le Conseil semble utiliser le mot «règlement» au sens générique du terme, pour désigner toute la législation déléguée. Ce dont votre Comité est certain, c'est que les procédures d'avis et de consultation ne doivent pas, dans le cas de la législation déléguée, se limiter à des règlements qui répondent à des critères économiques et monétaires ou qui peuvent faire l'objet d'analyses coûts-avantages. L'important, c'est de permettre que la substance et les raisons de toute mesure législative subordonnée soient soumises à l'examen public.

39. Le Conseil économique a déterminé les sept lacunes suivantes dans l'actuel système de réglementation:

Les personnes concernées ne sont pas avisées en temps utile des nouvelles initiatives en matière de réglementation (lois, modfications et actes législatifs subsidiaires);

Les personnes concernées ne sont pas suffisamment consultées lorsque sont formulées les propositions en vue de nouveaux règlements;

On omet d'évaluer les coûts et les avantages de la nouvelle réglementation pour l'ensemble de la société;

On omet d'évaluer de façon périodique la masse des règlements existants;

Il existe un manque de coordination centrale de l'activité de réglementation;

Le public n'a pas suffisamment accès à l'information touchant les activités de réglementation du gouvernement;

unequal opportunities for participation in decisions concerning new regulations and existing regulatory programs by those who have an interest in them.

Your Committee endorses the conclusions as expressed by the Economic Council provided the phrase "interested persons" is not confined to those who, like an affected industry, have a particular interest in regulatory programmes. Not only industry but public interest groups and the public generally must be able to make representations. It is the public interest which must be paramount and not that of the "interested person". Your Committee deprecates any attempt to intrude a corporatist bias into regulatory reform or any assumption that the concerns of an industry subject to control by subordinate legislation warrant any pre-eminent consideration. Your Committee has no reservation, however, in assenting to the basic propositions set forth by the Council as the bases for its recommendations:

"1. governments should provide advance notice of their intent to propose major new regulations (i.e. subordinate legislation) and allow an opportunity for consultation;

2. governments, before imposing major new regulations, should assess the costs and benefits of such regulations; and

3. governments should periodically, on a systematic basis, evaluate their existing stock of regulatory programs and agencies."

The second and third of these bases relate to merits with which this report is not primarily concerned. The first raises the question: why should there be participation in the subordinate law making process? First, the proponents and draftsmen of subordinate laws cannot know or have thought of everything. It is possible they do not have command of all relevant information. Secondly, all the consequences and problems flowing from a proposed subordinate law may not have been foreseen. Thirdly, participation by those outside the government may help to offset any biases or cloudy thinking that has gone into the preparatory work for the draft. Fourthly, a satisfactory alternative not requiring a law may be suggested. Fifthly, and most important of all, participation goes some way to legitimizing the policy of the subordinate law which eventually emerges.

40. The Council proposed a new procedure which would begin with an Advance Notice of Intent to propose new regulations, which meet its criteria, at least sixty days prior to further action. Thereafter, the proposed regulations would be subject to a regulatory impact analysis. A draft of the regulations together with a summary of the analysis would be published and at least ninety days be made available for comment "by interested individuals and groups" before making. The only regulations subject to this system would be those having significant implications in terms of cost or distribution of income. Thresholds would be set which could be raised or lowered as desired to catch more or fewer regulations. Different thresholds would be set for Advance Notice

Ceux qui sont concernés n'ont pas tous également la chance de participer aux décisions touchant la nouvelle réglementation et les programmes existants de réglementation.

Votre Comité appuie les conclusions formulées par le Conseil économique dans la mesure où l'expression «personnes concernées» ne se limite pas à ceux qui, comme dans une industrie, s'intéressent particulièrement aux programmes de réglementation. Non seulement l'industrie, mais aussi les groupes d'intérêt public et le public en général doivent pouvoir présenter leurs points de vue. C'est l'intérêt public qui doit primer et non celui des «personnes concernées». Votre Comité écarte toute tentative visant à favoriser les grandes sociétés dans la réforme réglementaire ou toute hypothèse voulant que les préoccupations d'une industrie qui est assujettie au contrôle d'une mesure législative subordonnée passent en premier lieu. Votre Comité ne fait toutefois aucune réserve quant aux propositions fondamentales suivantes sur lesquelles sont fondées les recommandations du Conseil:

«1. Les gouvernements devraient donner avis préalable de leur intention de proposer de nouvelles mesures importantes de réglementation (*législation subsidiaire*) et permettre qu'il y ait consultation;

2. Les gouvernements, avant d'imposer de nouvelles mesures importantes de réglementation, devraient en évaluer les coûts et les avantages;

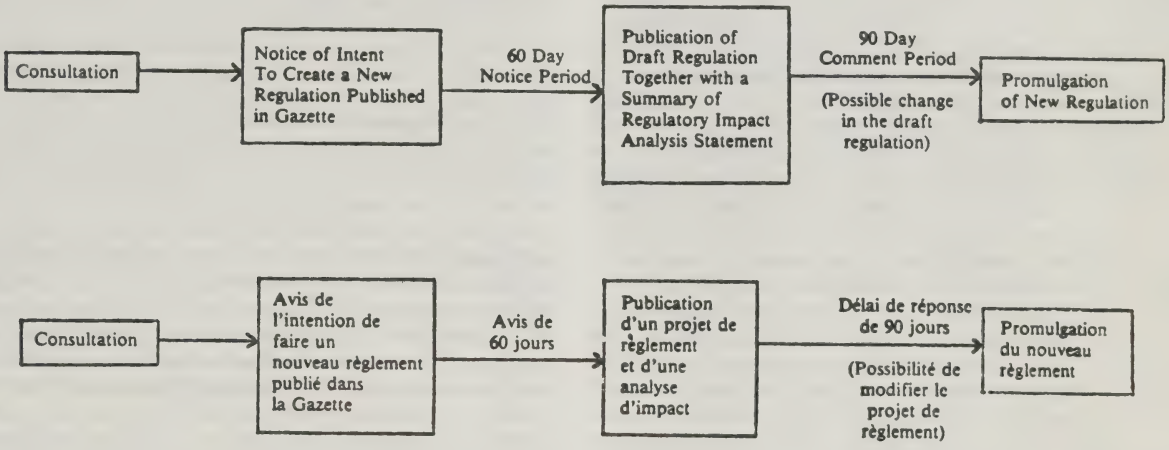
3. Les gouvernements devraient procéder à une évaluation périodique et planifiée des programmes et des organismes de réglementation existants.

La deuxième et la troisième proposition portent sur des considérations auxquelles le présent rapport ne s'attache pas essentiellement. Quant à la première, elle soulève la question de savoir pourquoi il devrait y avoir participation au processus d'établissement de la législation déléguée. Premièrement, ceux qui proposent cette législation et ceux qui la rédigent ne peuvent tout savoir ni penser à tout. Ils n'ont pas nécessairement la maîtrise de toutes les informations pertinentes. Deuxièmement, il est possible que les conséquences et les problèmes susceptibles de découler de cette législation n'aient pas été prévus. Troisièmement, la participation de personnes extérieures au gouvernement peut permettre de supprimer les partis pris ou les points obscurs qui se sont glissés dans la rédaction du projet. Quatrièmement, une autre solution satisfaisante n'exigeant pas l'adoption d'un texte de loi peut être proposée. Cinquièmement, et c'est le point le plus important, la participation sert jusqu'à un certain point à légitimer la politique de la législation déléguée qui se dégage éventuellement.

40. Le Conseil a proposé une nouvelle procédure qui commencerait, conformément à ses critères, par la publication d'un avis préalable de l'intention de proposer un nouveau règlement au moins 60 jours avant la prise de toute autre mesure. Puis le projet de règlement ferait l'objet d'une analyse d'impact. Le projet de règlement et un résumé de l'analyse seraient ensuite publiés et les «personnes et groupes concernés» auraient la possibilité de présenter leurs points de vue pendant au moins 90 jours avant l'adoption du texte. Les seuls règlements assujettis à ce système seraient ceux ayant des répercussions appréciables en matière de coût ou de répartition du revenu. Des seuils seraient établis qui pourraient être relevés ou abaissés selon le nombre de règlements à englober. Différents seuils

and Prior Assessment. The whole scheme would be subject to an emergency "by-pass" procedure. The Council's diagram illustrating the whole scheme is this:

seraient établis pour ce qui est de l'avis et de l'évaluation préalables. En cas d'urgence, une procédure spéciale permettrait d'éviter tout ce processus. Voici le diagramme du processus proposé par le Conseil:



The Committee agrees with this system in so far as it goes. However, limited as it is to what could be a very narrow range of "major" new regulations of great economic impact, it alone will not serve the Committee's purpose. Consequently, your Committee has been led to recommend a more basic, less sophisticated but mandatory system covering all new subordinate legislation to be augmented by the publication of a regulatory budget and as much advance consultation in the formative stages of draft regulation making as circumstances will permit. Simple procedures have a greater chance of being accepted by those who must operate them and give promise of swifter results.

Tant qu'il fonctionne, votre Comité est d'accord avec le système. Toutefois, puisqu'il est limité à ce qui pourrait être un type très restraint de nouveaux règlements «importants» d'une grande portée économique, il ne pourra à lui seul servir les objectifs du Comité. Par conséquent, votre Comité a été contraint de recommander un système obligatoire plus fondamental et moins complexe pour régir toute nouvelle mesure de législation subordonnée, laquelle sera assortie d'un échéancier de la réglementation et donnera lieu à autant de consultations préalables possibles, lors des étapes de l'établissement de ladite réglementation. Les procédures simples en plus d'avoir une meilleure chance d'être acceptées par ceux qui doivent les mettre en application promettent des résultats plus rapides.

41. Despite the reluctance of the MacGuigan Committee to recommend a mandatory notice and comment procedure, your Committee believes that it should now be introduced in Canada. Informal consultations are no doubt of great value but they are essentially haphazard and on occasion savour of regulatory capture.

41. Même si le comité MacGuigan a hésité à recommander l'établissement d'une période réservée aux avis et aux commentaires, votre Comité est d'avis qu'un tel système devrait maintenant être instauré au Canada. Les consultations officieuses ont sans aucun doute une grande valeur, mais elles se déroulent au hasard et donnent parfois l'impression d'avoir été réglementées.

"These proposals for consultation demonstrate the fundamental weakness of informal consultation, in that all too often no adequate early opportunity is given to other than established interests to influence the development of policy. It is misleadingly simplistic simply to ask: "Is there consultation? The real questions are: "With whom will there be consultation?" "At what stage of policy development will this consultation take place?" and "What will be the effect of all this consultation?" Moreover, without at least some degree of formality or structure, there is a very real danger that consultation in an atmosphere of intimacy will drift into dictation by corporate interests. This is particularly important in transport regulation because, as John Langford has noted, "Transportation policy-making at the federal level has always been characterized by an extremely close rela-

«Ces propositions sur la consultation démontrent la faiblesse fondamentale d'un système de consultatons officieuses, puisque trop souvent seuls les intérêts en place peuvent à l'avance influencer l'élaboration d'une politique. Il est dangereusement facile de demander: «Y aura-t-il consultation?» Les vraies questions à poser sont: «Qui participera à la consultation?» «A quelle étape de l'élaboration de la politique cette consultation aura-t-elle lieu?» et «Quelles seront les répercussions de cette consultation?» De plus, sans au moins un certain degré de forme ou de structure, il existe le danger très réel, dans une consultation qui se déroule dans une atmosphère intime, que les intérêts des sociétés dictent leur volonté. Ceci est particulièrement important pour la réglementation du secteur des transports, parce que, comme John Langford l'a fait remarqué, «l'élaboration de politiques

tionship between the transportation industry and its interest groups and the bureaucracies of the various agencies involved in the policy-making process". All in all, it would seem that it would be inadvisable to leave consultation and participation in policy-making to a totally informal process."[11]

42. Your Committee's predecessor but one travelled to Washington and studied the operation of section 553 of the United States Administrative Procedures Act[12] which has been in effect since 1946. It was satisfied that it worked very well. Its view coincides with that of informed commentators and the Administrative Conference of the United States. Professor K.C. Davis, in *Administrative Law of the Seventies*, is equally enthusiastic about the appropriateness of the notice and comment procedure, asserting that '(t)he system is simple and overwhelmingly successful'. This Committee believes that in adapting the Administrative Procedures Act procedure to Canada certain improvements in it could be made. It also believes that the recent voluntary developments within the Government of Canada and its regulatory agencies mark out a path which should be followed vigorously. Your Committee does not believe that the fact that subordinate legislation is far more commonly made in Canada by the Governor in Council and by Ministers than by independent or quasi-independent regulatory agencies in any way affects the desirability and practicability of a notice and comment procedure. Nor does it believe that there is anything in such a procedure which is inimical to responsible government. The procedure was in force for half a century in the United Kingdom and was never thought to be contrary to the basic tenets of the constitution.

43. There is in the United States a significant trend for the courts to impose judicial control on the rule making process to ensure "fairness", for example, by insisting on a right to cross-examine rule makers and others who make representations on draft laws. Your Committee is satisfied that the development of such judicial controls in Canada on common law principles is unlikely. It is not convinced that they would necessarily be desirable. They are in no way involved expressly or implicitly in the application in Canada of a procedure similar to that in section 553 of the Administrative Procedures Act. A subordinate law made in defiance of the procedure as a condition precedent to law making should be a nullity but the mere right to be informed and to make representations and to receive a response involves little opportunity for judicial creativity.

44. Your Committee acknowledges that any new system of notice and comment in subordinate law making will give rise to manpower and paperwork costs. This must be true also in the United States, yet commentators and rule makers there favour the system and one aspect of the improvement, the legitimacy of the rules that are made, can not be measured. Presumably, savings will be generated in the future if better laws are developed in the first instance. In this connection the

en matière de transport à l'échelle fédérale a toujours été caractérisée par des liens très étroits entre l'industrie du transport et ses groupes d'intérêts et l'administration des divers organismes impliqués dans l'élaboration des politiques». Somme toute, il paraît peu souhaitable que la consultation et la participation à l'élaboration des politiques soient de nature purement officieuse»[11].

42. Votre Comité mis sur pied par le Parlement précédent s'est rendu, à l'exception d'un de ses membres, à Washington pour étudier la mise en oeuvre de l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*[12] américain, en vigueur depuis 1946. Votre Comité a conclu qu'il était d'application pratique. Cette opinion coincide avec celle des commentateurs et de l'*Administrative Conference* des États-Unis. Ce Comité est d'avis qu'en adaptant l'*Administrative Procedures Act* au système canadien on pourrait y apporter certaines améliorations. Dans *Administrative Law of the Seventies*, K.C. Davis se montre tout aussi persuadé de l'opportunité de cette procédure qu'il juge simple et extrêmement efficace. Votre Comité estime encore que les récentes modifications volontaires apportées au sein du gouvernement canadien et de ses organismes de réglementation ont établi un exemple qu'il faudrait suivre vigoureusement. Votre Comité est d'avis que le fait qu'au Canada les législations déléguées sont beaucoup plus souvent faites par le gouverneur en conseil et par les ministres que par des organismes de réglementation indépendants ou quasi-indépendants, n'influe en rien sur le caractère souhaitable et pratiquable d'une procédure d'avis et de commentaires. Votre Comité est également convaincu que cette façon de procéder n'est en aucune façon contraire au principe d'un gouvernement responsable. Cette procédure est en application depuis un demi siècle au Royaume-Uni et n'a jamais été jugée contraire aux principes fondamentaux de la constitution.

43. Les tribunaux américains démontrent une tendance marquée à imposer un contrôle judiciaire sur la procédure de réglementation afin d'assurer une certaine «équité», par exemple, en insistant sur le droit de contre-interroger les responsables de la réglementation et autres qui présentent des observations sur les projets de loi. Votre Comité est d'avis que le développement d'un tel contrôle judiciaire au Canada, fondé sur les principes de la *common law* est fort peu probable. De plus, il n'est pas certain que cette mesure soit souhaitable. Ce type de contrôles n'interviennent en aucune façon directement ou indirectement dans l'application au Canada d'une procédure semblable à celle de l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*. Une mesure législative subordonnée faite au mépris de la procédure et comme condition préalable à la réglementation serait invalide, mais le simple droit d'être informé, de présenter des observations et de recevoir une réponse donne très peu de chances de faire preuve de créativité judiciaire.

44. Votre Comité reconnaît que tout nouveau système d'avis et de commentaires dans l'établissement de mesures législatives subordonnées, entraînera une augmentation des frais administratifs. Cela s'applique également aux États-Unis, mais cependant les commentateurs et les responsables de réglementation de ce pays apprécient ce système et un des aspects de l'amélioration apportée—le caractère légitime des réglements établis—ne peut être évalué. Présumément des économies

United States Commission on Federal Paperwork has this to say:

> The necessary paperwork which would be added through greater participation in rule-making is temporary. It ends when a proposed rule is put into effect. The "bad" paperwork of a poorly written rule which is allowed to go into effect, however, can be endless.[13]

Both the Treasury Board and the Economic Council appear to have accepted that the costs of notice and comment, albeit on an as yet unknown scale, can be borne. Professor Mullan also says:

> The extra workload it has imposed on many regulatory agencies and departments of state seems to have been accepted willingly because of the valuable information generated by the "notice and comment" procedure and, also in part, because of the fact that the opportunity for prior involvement in the development of rules has the tendency of defusing criticism and making those rules more acceptable politically."[14]

45. The procedures of the Administrative Procedures Act as they relate to rule making are widely misunderstood.[15] Commentators refer to rule making hearings. But in fact under section 553 there are no hearings in the sense of a formalized tribunal setting. There is notice of rule making in the Federal Register thirty days before a rule is to come into effect and the reception of representations. The notice discloses the terms or substance of a proposed rule and a description of the subjects and issues involved. The actual draft rule is not necessarily included in the notice which does, however, give the address and particulars of the agency office which should be contacted. The Congress has on many occasions imposed more stringent requirements than those of section 553 in respect of some rules and some agencies. Those requirements sometimes include true hearings. The formulation of rules in a formal hearing before an agency is not frequent and is held in disfavour by many commentators and administrative lawyers. The notice and comment procedure gives those particularly interested and any member of the public an adequate opportunity to be heard. It is this opportunity and the statement of policy and method which are so important. Perhaps few members of the general public utilize this opportunity. But that is not the point. No one can be compelled to take a part in his own government. All that can be done is to afford him the opportunity. Your Committee wishes to record Professor Mullan's conclusions as to the operation of the Administrative Procedures Act procedure:

> "From the research I have conducted, there is no doubt at all that the "notice and comment" procedure adopted in section 4 (now 553) of the *Administrative Procedure Act* of 1946 has become an entrenched part of the federal administrative procedure. The worth of such procedures to rule-making at the federal level in the United States seems to be acknowledged universally. That the statute is not perfect, at least now, some thirty-two years later, has perhaps to be

seront réalisées à l'avenir si de meilleures lois sont élaborées dès le départ. A ce propos, la *U.S. Commission on Federal Paperwork* déclarait ce qui suit:

> Les charges administratives qu'entraînerait obligatoirement une plus grande participation à l'établissement de la réglementation ne sont que temporaires. Ils sont supprimés lorsqu'un règlement est appliqué. Par contre, les problèmes administratifs que suscite un règlement mal rédigé dont on a permis l'application peuvent être sans limite.[13]

Le Conseil du Trésor et le Conseil économique semblent tous deux avoir admis que les coûts d'une procédure d'avis et de commentaires, d'une importance encore non établie, sont supportables. M. Mullan ajoute:

> La charge de travail additionnelle que cette façon de procéder à imposée à de nombreux organismes de réglementation et ministères semble avoir été bien acceptée en raison de l'information utile que fournit la procédure d'avis et de commentaires et aussi parce que l'occasion de participer à l'établissement de règles au stade initial fait taire les critiques et rend ces règles plus acceptables au plan politique.[14]

45. Les procédures de l'*Administrative Procedures Act* concernant le processus de la règlementation sont généralement mal comprises.[15] Les commentateurs parlent d'audience relatives au processus de la règlementation. Mais en fait, l'article 553 ne prévoit pas d'audiences au sens de séance d'un tribunal dûment constitué. L'avis de règlementation est publié au Registre fédéral trente jours avant l'entrée en vigueur du règlement et la réception des commentaires y afférents. L'avis présente la teneur du règlement proposé et une description des sujets et des questions qu'il traite. Le projet de règlement n'est pas nécessairement inclus dans l'avis, qui donne cependant l'adresse et les caractéristiques de l'administration à contacter. A bien des reprises, le Congrès a imposé des conditions plus strictes que celles que prévoit l'article 553 à l'égard de certains règlements et de certaines administrations. C'est ainsi qu'une audience véritable est parfois exigée. La formulation des règlements au cours d'une telle audience et en présence des représentants de l'administration ne se fait pas fréquemment et de nombreux commentateurs et spécialistes du droit administratif la rejettent. La «période réservée aux avis et commentaires» donne aux parties véritablement intéressées et à tout membre du public une bonne possibilité de se faire entendre. C'est cette possibilité et l'énoncé de politique ainsi que des principes proposés qui revêtent une importance considérable. Peu de représentants du grand public utilisent peut-être cette possibilité, mais là n'est pas la question. Personne n'est tenu de participer aux activités de son gouvernement. On ne peut qu'offrir ce genre de possibilité. Votre Comité souhaite consigner les conclusions de M. Mullan quant au fonctionnement de la procédure prévue par l'*Administrative Procedures Act*:

> «D'après mes recherches, il est indéniable que la «période réservée aux avis et commentaires», prévue par l'article 4 (*actuellement 553*) de l'*Administrative Procedure Act* de 1946 fait maintenant intégralement partie des rouages administratifs du gouvernement fédéral. La validité de ces procédures, aux États-Unis, quant à la règlementation fédérale, semble être universellement reconnue. Il faut peut-être admettre que la loi n'est pas parfaite, du moins maintenant,

admitted. The exemptions may be too wide. The alternative of a full adjudicative hearing when rule-making is required to be on the record is not acceptable. Nevertheless, much of the discontent with the present situation in relation to rule-making procedures seems to stem not so much from the *Act* itself as from the excesses of procedure provided for in some individual statutes, and the need for legislative draftsmen to pay more attention to devising alternatives in some situations between the informality of "notice and comment" and the formality of formal adjudicative-type hearings. There is also some concern that, at least in some instances, "notice and comment" opportunities come too late, and this has led to suggestions from a number of quarters for formal provision for an opportunity for public input at a stage prior to and during the actual drafting of the legislation.

Yet, to someone observing the American scene from the outside, despite all these proposals for reform both general and specific, one of the striking things about the "notice and comment" procedure of the *APA* and perhaps one of the explanations for its seeming success is the modesty of its aims. Certainly, it does not cover even a majority of agency rule-making at the federal level in the United States. Certainly, it does not spell out very elaborate procedures. Certainly, it does nothing by way of mandating rule-making rather than adjudication in certain situations. However, if it had done any of these things, at least initially, it may well have been overreaching. Instead, because of its modest aims and comparatively low level of imposition on the overall work of the administrative agencies, it was readily tolerated and in time came to be seen as an extremely valuable adjunct to the administrative process. It may also be for that reason that many of the current proposals for reform are seemingly being treated with equanimity even on the part of the agencies."[16]

46. What your Committee finds so lacking in the present Canadian system is any avowal of the policy being effected by subordinate legislation and any opportunity to comment on or contribute to it. Equally, there is no general advance notice of the means to be employed and little opportunity to comment on them. Accordingly, it recommends that the notice to be published of a proposed subordinate law should be accompanied by a clear statement of the reasons for the proposed regulation, the policy to be furthered by it, and the socio-economic impact analysis where that has been developed pursuant to the existing Health, Safety and Fairness policy of the Treasury Board or the recommendation of the Economic Council. The period of notice should be sixty days as suggested by the Economic Council and not thirty days as in the United States. Your Committee favours the publication of an economic impact statement with proposed subordinate laws, as this requirement would force the identification of costs and alternative methods of achieving policy ends. Consequently, it favours the extension of the socio-economic impact analysis to as many new regulations as practicable. Because of the costs that could be involved in such a system, of which your Committee has no evidence, it does not propose that the publication of an economic impact analysis be made mandato-

quelque trente-deux ans après son adoption. Les exceptions peuvent être trop nombreuses. Il est inacceptable de tenir une véritable audience de type judiciaire lorsqu'un règlement doit être enregistré. Néanmoins, une grande part des critiques actuelles quant au processus de règlementation semble tenir non pas tant à la *loi* qu'aux excès de procédure prévues par certaines mesures législatives isolées et au fait que les rédacteurs de lois doivent mieux établir, dans certaines situations, la distinction entre la disposition ordinaire qui prévoit la «période réservée aux avis et commentaires» et les audiences officielles de type judiciaire. On craint aussi, dans certains cas du moins, que les possibilités de publier les avis et de solliciter des observations ne se présentent trop tard, de sorte qu'un certain nombre d'intéressés ont recommandé que le public ait la possibilité de faire connaître son point de vue avant et pendant la rédaction des mesures législatives.

Cependant, pour un observateur extérieur à la scène américaine, malgré ces recommandations en vue d'une réforme d'ensemble et de détail, l'une des caractéristiques de la disposition de l'*APA*, qui prévoit une «période réservée aux avis et commentaires», et peut-être l'une des explications de son succès apparent, est la modestie de ses objectifs. Elle ne vise même pas une majorité des organismes fédéraux de réglementation aux États-Unis; elle ne définit pas de procédures très élaborées; de plus, elle ne fait rien pour, dans certains cas, imposer une réglementation mais s'en remet plutôt à la discrétion du juge. Cependant, si elle avait tenté d'atteindre l'un de ces objectifs, du moins à l'origine, elle aurait peut-être été voué à l'échec. Au contraire, en raison de la modestie de ses objectifs et du travail relativement limité qu'elle impose aux organismes administratifs, elle a bien été acceptée, et même considérée comme une aide extrêmement précieuse des rouages administratifs. C'est peut-être aussi pour cette raison que nombre des propositions actuelles de réforme semblent être accueillies avec sérénité, même de la part des organismes».[16]

46. Votre Comité estime que le défaut du système canadien actuel tient à ce que rien n'indique quelle politique vise les législations déléguées, et à ce qu'il ne présente aucune possibilité de faire des observations à leur sujet, ou d'y contribuer. De plus, il ne prévoit aucun avis préalable quant aux moyens à employer, et là non plus, les possibilités de faire valoir son point de vue ne sont pas bien grandes. Par conséquent, votre Comité recommande que l'avis de publicaton d'un projet de législation déléguée soit acompagné d'un exposé précis des justifications du règlement et de la politique qu'il mettra en oeuvre, ainsi que de l'analyse de l'impact socio-économique, lorsque celle-ci aura été effectuée, conformément à la politique du Conseil du trésor, sur les règlements concernant la santé, la sécurité et l'équité, politique qui a été adoptée sur recommandation du Conseil économique. Selon cet organisme, l'avis doit être publié 60 et non 30 jours avant comme aux États-Unis. Votre Comité appuie donc le principe de la publication de l'analyse de l'impact économique pour les projets de législations déléguées, exigence qui impose l'établissement des coûts et des autres méthodes possibles pour atteindre des objectifs de la politique en cause. Par conséquent, il voudrait que l'analyse de l'impact socio-économique s'étende à autant de nouveaux règlements que possible. En raison des coûts qu'entraînerait ce

ry beyond those cases covered by the existing Treasury Board policy and the recommendations of the Economic Council of Canada. Your Committee does recommend, however, that all relevant opinions of advisory bodies and councils should be tabled in Parliament with new subordinate laws to assist any member who wishes to debate the merits of the law.

47. The notice of a proposed subordinate law should be published in the Canada Gazette. That journal is not a widely read document and publication elsewhere, in trade journals, newspapers, etc., is obviously desirable in very many cases. It is not possible to specify all those cases and places of publication now. Departments should be encouraged to publicize their draft subordinate laws widely and the Regulatory Council should have the power to study particular instances and to recommend the use of additional means and places of publication.

48. Your Committee wishes to emphasize that notice and comment procedures must be open to, indeed directed to, the general public. The public interest may not be fully protected if the opportunity to comment is afforded only to those paticularly affected by a subordinate law or if there is too close a relationship between Government and industry. Your Committee, therefore, recommends that both the document which forms the factual basis of the decision to make a new subordinate law and the comments submitted on it should be open to public scrutiny and that any freedom of information legislation which is introduced should so provide. This requirement is particularly important where new technological standards are proposed. Experts are often bitterly divided on such standards and it is often to the advantage of a particular industry to seek to delay the adoption of more advanced standards. Your Committee also recommends that submissions be responded to. If a draft subordinate law is significantly altered as a result of submissions received, it should be readvertised with a further opportunity to comment provided. A thirty day time limit would be appropriate in that event.

49. Very often policy has become frozen by the time a draft regulation is prepared. Attempts at modification, change or abandonment are likely to be met with resistance. Therefore, your Committee recommends that wherever possible notice of proposed regulation making should be given before a draft regulation is prepared and published. The notice should indicate the policy to be effected and the object to be achieved and invite representations as to both the policy itself and the means to be employed. It is always possible that some representation will show a way to reach a desired end without the need for yet another new law. Your Committee notes that in the United States there is a movement beyond the minimum procedures of section 553 of the Administrative Procedures Act. Sometimes additional requirements such as the publication of a "rule-making record" are mandated by statute, but they are often adopted voluntarily.

50. The need to give sixty days notice of proposed regulations will require Departments and Agencies to plan their

système, et qu'il n'a pas pu évaluer, votre Comité ne propose pas que la publication de cette analyse soit rendue obligatoire, à l'exception des cas visés par la politique actuelle du Conseil du trésor et les recommendations du Conseil économique du Canada. Cependant, votre Comité recommande que toutes les opinions pertinentes des organismes et conseils consultatifs soient déposées au Parlement en même temps que les nouvelles législations déléguées afin d'éclairer tout député qui souhaiterait débattre de la substance de ces mesures.

47. L'avis concernant un projet de législation déléguée doit être publié dans la Gazette du Canada. Ce journal n'étant pas beaucoup lu, il serait évidemment souhaitable, dans bien des cas, que cet avis paraisse ailleurs, dans des revues commerciales, des journaux, etc. Il n'est pas possible ici de préciser davantage. Les ministères devraient être encouragés à largement diffuser leurs projets de législations déléguées et le Conseil de réglementation devrait être habilité à étudier les cas particuliers et à recommander d'autres moyens et d'autres supports de publication.

48. Votre Comité tient à souligner que la période réservée aux avis et commentaires doit être accessible au grand public, voire le viser directement. L'intérêt général ne sera pas entièrement protégé si la possibilité de faire des observations n'est offerte qu'à ceux qui sont directement visés par une législation déléguée ou si le gouvernement et l'industrie entretiennent des liens trop étroits. Par conséquent, votre Comité recommande que le document justificatif de la décision de présenter une nouvelle législation déléguée et les commentaires y afférent soient accessibles au public, et que toute nouvelle loi sur la liberté d'information le stipule. Cette exigence est particulièrement importante lorsque de nouvelles normes technologiques sont proposées. Les spécialistes ont souvent des opinions extrêmement partagées à ce sujet et bien souvent, telle ou telle industrie a intérêt à essayer de retarder l'adoption de normes plus poussées. Votre Comité recommande aussi qu'il soit donné suite aux observations présentées. Si un projet de législation déléguée est sensiblement modifié pour en tenir compte, il faudrait le republier et offrir aux intéressés une nouvelle possibilité de faire connaître leur point de vue. Dans ce cas, un délai de 30 jours serait suffisant.

49. Très souvent, une politique se fige après l'élaboration du projet de règlement, et toute tentative visant à la modifier ou à l'abandonner se heurte en général à une certaine résistance. Par conséquent, votre Comité recommande que, dans la mesure du possible, l'avis concernant un projet de règlement paraisse avant l'élaboration et la publication de sa première version. Il doit indiquer la politique visée et l'objectif à atteindre et inviter les intéressés à présenter des observations quant à cette politique et aux moyens à utiliser. Il est toujours possible que ces commentaires indiquent un moyen d'atteindre l'objectif visé sans recourir à une nouvelle mesure législative. Votre Comité constate qu'aux États-Unis une tendance se dessine en vue de renforcer les procédures minimales prévues à l'article 553 de l'*Administrative Procedures Act*. Parfois d'autres conditions, comme la publication d'un «calendrier des règlements», sont exigés par une loi mais très souvent ils sont adoptés volontairement.

50. La nécessité de donner un préavis de 60 jours au sujet des règlements proposés obligera les ministères et les organis-

regulation making activities well ahead and to follow a schedule for the enactment of subordinate laws. Consequently, it should be a relatively simple matter for Departments and Agencies to contribute to a regulatory budget. Such a budget published for a twelve month period would give clear notice of all planned non-emergency subordinate laws and would provide even greater opportunity for representations and contributions by citizens. Your Committee recommends that a regulatory budget be prepared, and updated and brought forward every quarter. The budget should be published each quarter in the Canada Gazette. Consideration should be given to other avenues of publicity for it.

51. Your Committee is aware that many subordinate laws are made in urgent circumstances and that it is impracticable and would be unwise to subject them to a sixty day or even to any notification and comment procedure. Some subordinate laws involve small scale amendments to existing laws, others are of a housekeeping or domestic nature governing matters within the civil service, others apply to only one, or two or a small number of people while still others affect national defence and security. It may be that specific exemptions can be ordained at the outset of the new system *by statute*. One such exception should be made for the lower tier of fishery regulations referred to in paragraph 34 of this Report. Other specific exemptions come readily to mind such as the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Armed Forces and the Administrative Orders of the Chief of the Defence Staff. Beyond the exemption for cause shown discussed below, your Committee is opposed to any generally worded exemptions. Some of the exemptions in the United States Administrative Procedures Act have been the subject of much criticism and there has been a tendency to abandon them voluntarily. All the United States exemptions are vaguely and generally worded and would invite both abuse and interpretational argument, as has the present definition of a "statutory instrument". They appear in the United States to have afforded some opportunity to avoid the notice and comment procedure and have been criticised by the Administrative Conference of the United States. Your Committee is even more opposed to the granting of exemptions by regulations of the Governor in Council. The present exemptions under the Statutory Instruments Regulations are an object lesson in that regard. Instead, it recommends that the maker of a subordinate law should be able to proceed to make that law, without first giving sixty days or any period of notice and receiving comment, under the following conditions:

(i) as soon as a draft is prepared it is sent to the Standing Joint Committee on Regulatory Review with a statement as to why the subordinate legislation or its equivalent need not wait upon a sixty day notice period. While the Committee is sitting cause would have to be shown immediately. If a subordinate law or its equivalent is made when there is no Committee, cause would have to be shown as soon as the Committee is reconstituted;

mes à planifier leurs activités de réglementation longtemps à l'avance et à se conformer à un échéancier pour l'adoption des mesures législatives déléguées. Par conséquent, cela devrait être une question relativement simple pour les ministères et les organismes de contribuer à un échéancier de la réglementation. Un tel budget, publié pour une période de 12 mois, donnerait avis de façon claire et nette de toutes les lois déléguées non urgentes prévues, ce qui augmenterait encore les chances de faire valoir son point de vue et d'apporter sa participation. Votre Comité recommande qu'un échéancier soit établi, mis à jour et présenté à chaque trimestre. Cet échéancier devrait être publié, également à chaque trimestre, dans la Gazette du Canada. On devrait aussi envisager d'autres moyens de diffusion.

51. Votre Comité sait que de nombreuses mesures législatives déléguées sont adoptées dans des circonstances d'urgence; il est pratiquement impossible—et ce ne serait pas judicieux—de les soumettre à un délai de 60 jours ni même à la période réservée au préavis et aux commentaires. Certaines mesures déléguées apportent de légères modifications à des textes existants, d'autres sont de nature administrative et portent sur des questions intéressant la Fonction publique, d'autres ne s'appliquent qu'à une seule personne ou à un groupe restreint, tandis que d'autres enfin concernent la défense et la sécurité nationale. Il se peut que des exemptions précises soient faites, au moyen d'une loi, dès l'adoption du nouveau système. Ainsi, une execption devrait être faite pour les règlements sur les pêches mentionnés au paragraphe 32 du présent rapport. Les Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes et des Ordonnances administratives du chef d'état-major de la Défense constituent également d'autres exemples d'exemption. Exception faite de l'exemption pour motifs décrite plus loin, votre Comité s'oppose à toute exemption formulée de façon générale. Certaines de ces exemptions dans la *Administrative Procedures Act* aux États-Unis, ont fait l'objet de beaucoup de critiques et on a eu tendance à les supprimer volontairement. Toutes les exemptions américaines sont rédigées en termes vagues et généraux et prêteraient à des abus aussi bien qu'à des discussions d'interprétation, comme c'est le cas pour la définition actuelle de «texte réglementaire». Aux États-Unis, elles semblent avoir donner la possibilité d'éviter la période réservée au préavis et aux commentaires; elles ont été critiquées par l'*Administrative Conference of the United States*. Votre Comité s'oppose encore davantage à ce qu'on accorde des exemptions au moyen de règlements du gouverneur en conseil. Les exemptions actuelles, aux termes du Règlement sur les textes réglementaires sont un exemple à cet égard. Le règlement stipule que celui qui présente une mesure législative déléguée devrait être en mesure de faire adopter ce texte sans le préavis de 60 jours ni aucune autre période de préavis et sans recevoir de commentaires, lorsque les conditions suivantes sont respectées:

(i) dès qu'un projet est rédigé, il est envoyé au Comité mixte permanent de la réforme de la réglementation et on y joint une déclaration expliquant pourquoi la mesure législative subordonnée ou son équivalent n'a pas à être soumis à un préavis de soixante jours. Les motifs doivent être cités pendant que le Comité siège. Si une mesure législative subordonnée ou l'équivalent est adoptée après la dissolution

(ii) in any case where the Committee considers cause has not been shown, it shall report the fact to the Houses forthwith and recommend disallowance where the regulation has already been made and refusal of affirmation where the regulation has not yet been made.

Your Committee believes these stringent conditions are necessary. The failure of the United Kingdom system before 1946 was caused by Departments always pleading urgent circumstances and the need to be exempted on that ground. While "cause" will cover far more than urgency, its interpretation will be in parliamentary hands.

Your Committee appreciates that in the case of hundreds of subordinate laws made each year there is no need to burden the administrative system with an advance notice and comment procedure. It is not generally appreciated how many "regulations" made each year amend existing "regulations" in quite minor ways. It is not now possible, however, to draft an exemption which will include the minor, the urgent and the trivial but exclude the sensitive, the significant and the potentially contentious. Consequently, your Committee recommends that the exceptions to the general, mandatory notice and comment procedure for all subordinate laws should consist of specific statutory exceptions and exceptions agreed to by the Regulatory Review Committee for good cause shown. The definition of what constitutes good cause will be addressed by your Committee in a further report.

52. Because your Committee's recommendation is for a simple, general procedure applying across the board, it recommends that the Regulatory Council review the operation of the notice and comment procedure at regular intervals to see if more stringent or different procedural requirements are necessary in particular cases of subordinate law making or in respect of particular agencies or Departments of the Government.

53. The Economic Council of Canada in its interim report "Responsible Regulation" was of the view that the enforcement of notice and comment procedures should be an administrative and not a judicial responsibility. It recommended that

"If governments implement the suggested procedural reforms they should take the appropriate precautionary steps to preclude or minimize the possibility of judicial review."

Given the importance your Committee attaches to procedure as the safeguard of liberty, it cannot agree with this recommendation. A subordinate law which is subject to a condition precedent to its making, which is not met, should be a nullity as it is under the present law, be that condition precedent ever so new. The sanction for failure to observe the condition precedent for notice and comment or to show cause to the Regulatory Review Committee should be the invalidity of the subordinate law.

du Comité, les motifs doivent être énonçés dès que le Comité est reconstitué.

(ii) Si le Comité juge que la raison n'a pas été établie, il en fera immédiatement rapport aux Chambres et recommandera le désaveu du Règlement si celui-ci a déjà été adopté, ou sa non-ratification dans le cas contraire.

Votre Comité est d'avis que ces conditions rigoureuses sont nécessaires. L'échec du système adopté par le Royaume-Uni jusqu'en 1946 provient du fait que les ministères plaidaient toujours l'urgence de la conjoncture et l'opportunité, à ce motif, d'obtenir une exemption. Or, même si la «raison» invoquée s'appliquera à des circonstances autres que les cas d'urgence, son interprétation sera laissée à la discrétion des parlementaires.

Votre Comité reconnaît que les centaines de mesures législatives subordonnées adoptées chaque année, il est inutile d'alourdir le système administratif en exigeant un préavis et des commentaires. On ignore généralement qu'un grand nombre de règlements édictés chaque année n'apportent que des modifications mineures à des règlements déjà existants. Il est toutefois impossible de prévoir une exemption portant sur des détails mineurs, des mesures urgentes et des modifications anodines mais excluant les mesures importantes et celles qui peuvent faire l'objet de litiges. Par conséquent, votre Comité recommande que les exceptions à la procédure générale de préavis et de commentaires pour toutes les mesures législatives subordonnées prennent la forme d'exceptions réglementaires précises et d'exceptions acceptées par le Comité de la réforme de la réglementation pour des raisons valables. Votre Comité expliquera dans un rapport ultérieur ce que constituent des raisons valables.

52. Votre Comité préconise une procédure simple, d'application générale, et recommande par conséquent que le Conseil de réglementation étudie à intervalles réguliers l'opportunité du système de préavis et de commentaires afin de déterminer si un processus différent ou plus strict s'impose pour certaines mesures législatives déléguées ou à l'égard de certains organismes ou ministères gouvernementaux.

53. Le Conseil économique du Canada, dans son rapport provisoire intitulé «Rationalisation de la réglementation publique», déclarait que le fait de prévoir une période réservée aux préavis et aux commentaires devrait relever de la compétence des organismes administratifs et non de celle des autorités judiciaires et faisait la recommandation suivante:

«S'ils opéraient les réformes procédurales envisagées, les gouvernements devraient prendre les précautions voulues pour empêcher ou minimiser toute possibilité qu'un examen judiciaire soit mené.»

Votre Comité ne saurait souscrire à cette recommandation, étant donné l'importance qu'il attache à la procédure en tant que sauvegarde de la liberté. Toute législation déléguée qui est assujettie à une condition suspensive devrait être nulle et sans effet, comme c'est le cas aux termes de la présente loi, si nouvelle que cette condition suspensive puisse être. L'inobservation de la condition suspensive relative aux préavis et aux commentaire ou la non-communication, au Comité d'examen

54. There is in Canada a developed habit of making regulations rather than rulings on individual cases. It is possible, however, that faced with notice and comment procedures, and the tighter parliamentary control of subordinate legislation recommended elsewhere in this Report, any Government may incline towards the formulation of policies, not expressed in subordinate laws, and the taking of decisions in individual cases in light of those policies, guidelines and interpretative statements issued to explain them. In view of the fact that the impact of interpretative rulings, guidelines and statements of policy is often virtually indistinguishable from that of subordinate legislation, and in order to ensure public input in their formulation, their making should be attended by the same notice and comment procedure recommended in this Report for subordinate legislation and subject to the same exemptions. The Regulatory Council should keep the area of "quasi-law" under close surveillance.

55. Once subordinate laws are made and have survived their parliamentary scrutiny, they should not be left to continue in force without further parliamentary attention. Your Committee endorses the Economic Council's call for periodic evaluation of existing regulations, and of the consequences flowing from them, according to a regular schedule. While such evaluations will of necessity have generally to be performed by Government Departments and Agencies, your Committee recommends, as does the Economic Council, that they be referred to the appropriate Standing Committees of the Houses for review. Your Committee has noted the uses to which so called sunset laws might be put in connection with subordinate legislation.

D. A NEW SUBORDINATE LEGISLATION ACT

56. Perhaps as fundamental to the control of subordinate law as the prepublication of proposed regulations and the introduction of affirmative resolution procedures or a power to disallow statutory instruments is the pressing necessity for a thorough revision of the Statutory Instruments Act. This matter was discussed in considerable detail in our predecessor's Second Report of the 1976-77 Session. Since there is no established practice in Canada, as there is in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia, that the Government responds in detail to reports of Parliamentary Committees, there is no evidence so far that our predecessor's remonstrations have been taken seriously. This emphasizes the need for the institution of a system under which the responsible Minister will make a report to Parliament, or the Government will publish a White Paper, outlining the action the Government will take with respect to subordinate legislation and law making within three months of the presentation to a House of Parliament of a Committee report on subordinate legislation or law making. Each of the Houses should maintain a register recording the tabling dates of appropriate Committees

des textes réglementaires du motif invoqué devrait entraîner l'invalidité de la mesure législative déléguée.

54. Il existe au Canada une habitude acquise consistant à adopter des règlements plutôt qu'à rendre des jugements dans des cas particuliers. Il est possible cependant que, confronté à la procédure de préavis et de commentaires et au resserrement du contrôle parlementaire de la législation déléguée, préconisé ailleurs dans le présent rapport, un gouvernement préfère élaborer des politiques non exprimées dans les mesures déléguées et prendre des décisions portant sur des cas particuliers en tenant compte de ces politiques, des directives et des énoncés d'interprétation diffusés pour les expliquer. Étant donné qu'il est pratiquement impossible de distinguer les implications de règles d'interprétation, de directives et d'énoncés de politique de celles de mesures législatives subordonnées et pour que le public puisse participer à leur établissement, leur formulation devrait être assujettie à la même procédure de préavis et de commentaires que celle qui est recommandé dans le présent rapport pour les mesures législatives subordonnées, et les mêmes exemptions devraient s'y appliquer. Le Conseil de réglementation devrait maintenir étroite surveillance dans le domaine de la législation déléguée.

55. Après que les mesures législatives déléguées ont été adoptées et ont été examinées par le Parlement, on ne doit pas les maintenir en vigueur sans plus aucun autre examen de la part du Parlement. Votre Comité appuie la demande du Conseil économique quant à l'évaluation périodique des règlements existants et des conséquences qui en découlent, selon un cycle régulier. Bien qu'en général, les ministères et organismes gouvernementaux doivent, par la force des choses, se charger de ces évaluations, votre Comité recommande, comme le fait le Conseil économique, qu'elles soient renvoyées pour examen aux Comités permanents appropriés des deux Chambres. Votre Comité a remarqué qu'on pouvait faire bon usage des lois dites à durée d'application limitée dans le domaine de la législation déléguée.

D. UNE NOUVELLE LOI SUR LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

56. L'urgence d'une refonte complète de la Loi sur les textes réglementaires est peut-être tout aussi indispensable au contrôle des textes législatifs subordonnés que la prépublication des règlements envisagés et l'établissement de procédures régissant l'adoption des résolutions portant ratification ou révocation des textes réglementaires. Cette question a été abordée en détail dans le second rapport du Comité de la session 1976-1977. Vu qu'il n'existe aucune tradition au Canada, comme c'est le cas au Royaume-Uni et dans le Commonwealth d'Australie en vertu de laquelle le gouvernement doit répondre de façon détaillée aux rapports des comités parlementaires, rien n'indique que les recommandations du Comité précédent ont été prises au sérieux. Ce qui fait ressortir le besoin d'établir un système permettant au ministre intéressé de présenter un rapport au Parlement, ou au gouvernement de publier un Livre blanc énonçant les mesures qu'il entend prendre relativement à la législation déléguée et au processus législatif, dans les trois mois suivant le dépôt d'un rapport d'un comité de la Chambre du Parlement à cet égard. Chaque Chambre devrait tenir un régistre des dates du dépôt

tee reports and the date of presentation to the House of any Government statement on it or the date of any White Paper published in response to it.

57. The definition of a statutory instrument is obscure and the interpretation placed upon it by the Department of Justice, so far as it has become known to your Committee, is artificial and produces quite ludicrous results. The distinction between a statutory instrument and a regulation is also obscure in some respects, notably in the meaning to be given to the phrase "made in the exercise of a legislative power", and is again artificial and productive of ludicrous results. Your Committee once more recommends that there should be but one class of subordinate law, and that, by whatever name it is known, should be defined generally in the terms suggested by the MacGuigan committee in 1969[17]. It should be made clear that your Committee rejects any definitions which make the safeguards of parliamentary control and notice and comment procedures dependent on whether the draftsman of a statute inserts a certain form of words such as "by order" in the enabling powers in a Bill. This is the current and wholly unsatisfactory situation. Your Committee does not know on what principles magic formulae are inserted in or left out of enabling clauses. The Department of Justice has refused to say whether instructions to the parliamentary draftsmen exist and, if so, what they are. If the matter is now left entirely to the discretion of sponsoring Departments, it should not be.

58. Your Committee fails to understand why the sensible and cogent recommendation of the MacGuigan Committee as to the definition of "regulation" was departed from in drafting the Statutory Instruments Act. Your Committee believes that the recommendations of Parliamentary Committees are entitled to the utmost respect from the Government. If any Government wishes to depart from or reject a specific recommendation of a Parliamentary Committee, it should only do so for very good reasons which it should explain in detail. In the absence of any discernible good reason or explanation in this instance, your Committee is at a complete loss to understand what prompted the definitions of "statutory instrument" and "regulation", the distinctions between them and the deliberate attempt to exclude some subordinate legislation from the definition of a statutory instrument by the use of artificial formulae.

59. The MacGuigan Committee made other particular recommendations which have not been implemented and in which your Committee concurs. These are set out once again by way of emphasis.

1. The quaterly consolidated index and table of statutory instruments should include reference to all regulations which have been exempted from publication, according to their title (which should be as descriptive as possible), the Act and the section or sections under which they were made, their date and the date of their registration.

des rapports pertinents du Comité et de la présentation à la Chambre de toute déclaration du gouvernement à cet égard ou de la date de publication de tout Livre blanc préparé en réponse au rapport.

57. La définition de l'expression «texte réglementaire» est obscure et l'interprétation qu'en donne le ministère de la Justice, en autant qu'elle soit connue de votre Comité, est artificielle, et donne des résultats ridicules. La distinction entre un texte réglementaire et un règlement est également difficile à saisir sous certains rapports, surtout pour ce qui est du sens de l'expression «établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif», et est tout aussi artificielle et donne des résultats tous aussi ridicules. Votre Comité recommande de nouveau qu'il n'y est qu'une seule catégorie de mesures législatives subordonnées et que celles-ci, quelle que soit la façon qu'on les désigne, devraient être définies généralement dans les termes proposés par le Comité MacGuigan en 1969[17] Mais il ne devrait faire aucun doute que votre Comité rejette toute définition qui assujettit le contrôle parlementaire et la procédure d'avis et de vérification à l'inclusion, par le rédacteur de la loi, de certaines expressions comme «par ordre» dans les pouvoirs habilitants d'un projet de loi. Telle est la situation actuelle qui laisse nettement à désirer. Votre Comité ignore les principes qui président à l'inclusion ou à l'exclusion de ces formules magiques dans les dispositions relatives aux pouvoirs habilitants. Le ministère de la Justice a refusé de déclarer s'il existe des directives concernant le travail des rédacteurs et où elles se trouvent, le cas échéant. S'il n'en tient maintenant qu'à la discrétion des ministères parrains, c'est que la situation n'est pas ce qu'elle devrait être.

58. Votre Comité comprend difficilement pourquoi la recommandation judicieuse et incontestable du rapport MacGuigan relativement à la définition de l'expression «règlement» n'a pas été mise à exécution dans la Loi sur les textes réglementaires. Votre Comité estime que les recommandations des comités parlementaires méritent le plus grand respect de la part du gouvernement. Si ce dernier, quel qu'il soit, veut s'écarter de l'esprit d'une recommandation d'un comité parlementaire ou la rejeter, il devrait avoir pour cela de très bonnes raisons qu'il lui faudrait alors expliquer en détail. Dans le cas présent, vu l'absence apparemment de toute raison ou de justification valables, votre Comité ne voit pas du tout ce qui a conduit aux définitions des expressions «texte réglementaire» et «règlement», et il ne saisit pas davantage les distinctions qui ont été établies entre eux non plus que la tentative délibérée visant à exclure certains textes législatifs subordonnés de la définition d'un texte réglementaire en recourant à des formules artificielles.

59. Le Comité MacGuigan a fait d'autres recommandations particulières qui n'ont pas été mises à exécution et auxquelles votre Comité souscrit. Elles sont énoncées encore une fois pour en souligner l'importance.

1. Les répertoires et tableaux, mis à jour trimestriellement, des ordonnances et textes réglementaires devraient faire mention de tous les règlements qui ont été exemptés de la publication de leur titre (qui devrait être aussi descriptif que possible), de la loi et de l'article ou des articles en vertu desquels ils ont été édictés, de leur date d'adoption et de celle de leur enregistrement.

2. All subordinate legislation should be tabled and laid in Parliament immediately on registration. The Votes and Proceedings of the Commons and the Minutes and Proceedings of the Senate should list under "Returns and Reports Deposited with the Clerk" the title of each subordinate law, the Act and the section or sections under which it is made and its date of registration.

Your Committee adds that there could be no objection to a special document being published setting out subordinate legislation laid upon the Table. Whatever method is used the latest date on which notice may be given of a motion to disallow should always be given.

3. All departmental directives and guidelines as to the exercise of discretion under a statute or subordinate law where the public is directly affected by such discretion should be published and also subject to parliamentary scrutiny.

4. Statutes should resort more than they do now to the use of provisions stating that regulations made thereunder or under specified sections thereof do not become effective until published, or some specified period thereafter.

Appendix VI lists the disposition by the Government of the recommendations of our predecessor's Second Report for the 1976-77 Session.

60. While at present all "statutory instruments", except certain excluded categories, stand permanently referred to your Committee pursuant to section 26 of the Statutory Instruments Act, there is no law or mechanism in place which compels those who make statutory instruments to send them to the Committee. Those statutory instruments which are either regulations or are in fact published appear in Part II of the Canada Gazette and by subscribing to the Gazette the Committee sees them. The Committee has no means of identifying or receiving all those other statutory instruments which do not appear in the Gazette. Indeed, there appears to be no mechanism in place whereby the Government itself maintains any central register or record of all statutory instruments.

It is essential that the Government, which has resources, should undertake a survey of the statutes and known subordinate law of Canada to identify all subordinate laws. All subordinate laws, and all policy and interpretative statements and guidelines which have virtually the same impact, should be governed by the procedures recommended in this Report. Other instruments which do not fall into the foregoing categories should stand referred to the Regulatory Review Committee, but should not be subject to notice and comment procedures or to the general power of disallowance. It is imperative that statute provides that all instruments be referred to and be made available to the Committee, for the determination of what is legislative in character and thus subordinate law must be in Parliament's hands, or in those of an independent Review Committee, and not in those of the Department of Justice.

2. Toute mesure législative subordonnée devrait être déposée et présentée au Parlement immédiatement après son enregistrement. Dans les procès-verbaux de la Chambre des communes et du Sénat devraient figurer sous la rubrique intitulée «États et rapports déposés auprès du greffier», le titre de chaque texte législatif subordonné, la loi ou bien l'article ou les articles en vertu desquels il est édicté, ainsi que sa date d'enregistrement.

Votre Comité ajoute qu'il ne s'opposerait aucunement à la publication d'un document spécial énonçant les mesures législatives subordonnées déposées sur le bureau de la Chambre. Peu importe la méthode utilisée, il faut toujours indiquer la date du dernier jour où un avis de motion d'annulation peut être donné.

3. Toutes les directives et lignes de conduite des ministères relatives à l'exercice d'un pouvoir de discrétion aux termes d'une loi ou d'une mesure législative subordonnée devraient être publiées et soumises à l'examen du Parlement lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de ce pouvoir.

4. Dans les lois, on devrait stipuler plus souvent qu'actuellement que les règlements qui en découlent ou établis en vertu d'articles déterminés n'entrent en vigueur qu'une fois publiés ou après un certain délai.

L'annexe VI énonce la disposition des recommandations du second rapport du Comité pour la session 1976-1977.

60. Bien que, à l'heure actuelle tous les «textes réglementaires», à l'exclusion de certaines catégories, sont renvoyés systématiquement à votre Comité conformément à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, il n'y a aucune loi ni aucun mécanisme en place obligeant les auteurs de textes réglementaires à les transmettre au Comité. Les textes réglementaires qui sont effectivement des règlements ou qui sont publiés apparaissent à la partie II de la Gazette du Canada et c'est ainsi que le Comité, qui y est abonné, peut en prendre connaissance. Le Comité ne dispose d'aucun moyen d'obtenir ou de recevoir tous les autres textes réglementaires qui ne paraissent pas dans la Gazette. En fait, il semble n'exister aucun mécanisme qui permette au gouvernement de tenir un registre ou un répertoire de tous ces textes.

Il est indispensable que le gouvernement, qui dispose des ressources voulues, fasse une étude des lois et des mesures législatives subordonnées pour déterminer ce qui constitue la législation déléguée. Toutes les mesures législatives subordonnées, les énoncés de politique et d'interprétation et les directives qui ont à peu près les mêmes répercussions, devraient être assujetti aux procédures recommandées dans le présent rapport. Les autres textes qui n'appartiennent pas aux catégories susmentionnées devraient être renvoyés au Comité de la réforme de la règlementation, mais ne devraient être assujettis ni aux procédures concernant les avis et les commentaires ni au droit général d'annulation. Il est impératif que la loi précise que tous les textes doivent être transmis au Comité pour qu'il détermine ce qui est de nature législative. Ainsi, les textes législatifs subordonnés doivent parvenir au Parlement ou à un comité d'examen indépendant, et non pas au ministère de la Justice.

61. The present Statutory Instruments Act will have to be extensively rewritten to reflect the changed definitions, and to provide for the notice and comment procedures. The procedures governing disallowance and affirmation should be taken out of the Interpretation Act and included in a new Act which should be renamed simply "The Subordinate Legislation Act". The Act should provide that all subordinate legislation and other instruments stand permanently referred to a Standing Joint Committee on Regulatory Review, expressly provided for, thus putting the Committee's existence on a permanent footing.

62. The Committee's criteria for scrutiny should also be included in the Act.

63. Any enabling power in the Subordinate Legislation Act which provides for the making of regulations exempting any subordinate law from any provision of the Act should be subject to affirmation by both Houses.

64. The Subordinate Legislation Act should include, apart from the procedural and other requirements recommended in this Report, a provision stating three basic rules or presumptions which are necessary for effective scrutiny and control of subordinate law making. These are the presumption of invalidity of sub-delegation of law making power, the presumption against retroactivity of subordinate laws and the rule that incorporation of an external standard into subordinate law by reference is valid only if it is of a fixed and not a variable standard unless it is of a statute or another subordinate law.

65. The present section 11 of the Statutory Instruments Act should be amended to require that the onus rests on the Crown of proving publication of a subordinate law in the Canada Gazette at the time of the alleged commission of an offence of contravening that law or that adequate steps had been taken at that time to draw the subordinate law to the alleged offender's attention.

E. DRAFTING OF ENABLING POWERS AND OF SUBORDINATE LAWS

66. Certain drafting practices have grown up in Canada which are inimical to the development of the sort of delegated legislation that is consistent with your Committee's present criteria for scrutiny. The success of a scrutiny committee on subordinate legislation will, in the long run, depend upon the abandonment of some of those practices, the modification of others and the development of new principles indicative of self-restraint on the part of both Government and Parliament in the conferring of powers upon the executive.

67. Canada has a deservedly high reputation in the Commonwealth for the clarity of its parliamentary drafting and its advances in the art or skill of drafting. This reputation is largely due to the work of Dr. E.A. Driedger, Q.C., who established the first regular course in draftsmanship in the Commonwealth as a postgraduate programme at the University of Ottawa. Nevertheless, it is apparent to your Committee that clarity of drafting and the relative ease with which a

61. L'actuelle Loi sur les textes réglementaires devra subir une refonte complète de manière à refléter les changements apportés aux définitions et à établir les procédures concernant les avis et les commentaires. La marche à suivre en matière de ratification ou de révocation devrait être retirée de la Loi d'interprétation et inscrite dans une nouvelle loi qui s'intitulerait simplement «Loi sur la législation déléguée». Celle-ci décréterait que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis systématiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires, ce qui établirait l'existence du comité de façon permanente.

62. Le Comité recommande que les critères de vérification soient également inscrits dans la loi.

63. Les deux Chambres devraient ratifier tout pouvoir habilitant de la Loi sur la législation déléguée prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.

64. En plus des modalités en matière de procédure et des autres exigences recommandées dans ce rapport, la Loi sur la législation déléguée devrait prévoir une disposition énonçant trois règles ou présomptions fondamentales qui seraient nécessaires pour procéder à une étude et une vérification efficaces de l'élaboration de mesures législatives déléguées. Il s'agit de la présomption d'invalidité de la sous-délégation d'une autorité législative, de la présomption contre la rétroactivité des lois subordonnées et de la règle selon laquelle l'incorporation, par renvoi, d'une autre norme dans une mesure législative subordonnée, n'est valide que s'il s'agit d'une norme fixe et invariable, sauf dans le cas d'une loi ou d'une autre mesure législative subordonnée.

65. L'article 11 de la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifié de façon à obliger la Couronne à prouver que la mesure législative subordonnée a été publiée dans la Gazette du Canada au moment où cette mesure aurait été violée ou que des mesures pertinentes ont été prises pour signaler cette mesure à l'attention du présumé contrevenant.

E. RÉDACTION DES POUVOIRS HABILITANTS ET DES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES

66. Au Canada, certaines pratiques de rédaction ont évolué au point où elles font obstacle au développement du genre de législation déléguée qui tient compte des critères du comité en matière de vérification. A long terme, le succès du Comité dépendra de l'abandon de certaines de ces pratiques, de la modification des autres et de la mise au point de nouveaux principes qui indiqueront une limitation volontaire, de la part du gouvernement et du Parlement, pour ce qui est de conférer des pouvoirs à l'exécutif.

67. Dans le Commonwealth, le Canada jouit d'une réputation méritée pour la clarté de la rédaction de ses textes parlementaires et de sa position d'avant-garde dans l'art ou le talent de la rédaction. Cette réputation est attribuable dans une grande mesure, aux travaux du professeur Elmer Driedger, qui a créé le premier cours régulier du Commonwealth en ce qui concerne la rédaction, dans le cadre d'un programme d'études universitaires supérieures à l'Université d'Ottawa.

Canadian statute can be read have not been achieved without a price. Far too many statutes contain little or no indication of legislative policy and are neutral documents the object of which is merely to confer powers on the executive to act in certain vaguely defined fields. Moreover, these powers are granted in very broad terms so that little or no detail is given as to the content or type of delegated legislation that can be made. It is too easy to dismiss this type of statute as "skeletal"; the problem is more serious than that. Even a skeletal statute can be fairly specific about the powers it grants and what can be done under them. Too many Canadian statutes are not specific in that way.

68. The problem is aggravated because of certain traditions in the Department of Justice as to the effect of divers phrases in general use in the conferring of power to make delegated legislation. Your Committee is convinced that there is no foundation in law for the consequences claimed for the phrases it has questioned. In particular, the Committee can not agree that a power to make delegated laws "with respect to" or "respecting" a subject matter permits the delegate to make any law touching or connected with that subject matter, directly, indirectly or even remotely that Parliament itself could make, or that standing alone it permits the delegate to sub-delegate his rule-making power to someone else, either completely or in part, or to grant dispensations from the laws he does make in favour of individuals. There can be no substitute for the enumeration of the actual subordinate law-making powers to be granted.

69. Your Committee is concerned by the lack of specificity in the enabling powers commonly granted in statutes. If it is desired to enable a delegate to sub-delegate, an Act should say so. If it is considered that dispensations from subordinate laws in favour of individuals will be needed, the enabling statute should provide for them. If it is thought that a certain activity will have to be prohibited in whole or in part, the enabling powers should be drawn so as to confer that power. If a permit system is to be introduced, the enabling Act should provide for it and for the setting by subordinate legislation and not by the issuing officers of any terms and conditions which may attach to a permit. If a Department wishes to have regulations touching a matter peripheral to the subject matter of the enabling power, Parliament should be asked to provide it. If it is desired to charge a fee, Parliament should give the necessary authority. These are principles habitually observed in drafting in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia and the Committee considers that they should be adopted here forthwith. It is far too great a temptation to Departments and to Ministers to grant general enabling powers and to rely on their exercise being confined to the "four corners of the Act". They are certain, and the Committee speaks in the light of its predecessors' experience, to be used, and probably abused, in the pursuit of administrative convenience, to make subordinate

Néanmoins, il est évident pour votre Comité que cette clarté de la rédaction et la facilité relative avec laquelle on peut lire une loi canadienne n'ont pas été réalisées sans que l'on ne doive en payer le prix. Un trop grand nombre de lois ne contiennent que peu ou pas d'indications en matière de politiques législatives et sont des documents neutres qui visent simplement à conférer des pouvoirs à l'Exécutif, pour qu'il agisse dans certains domaines vaguement définis. En outre, les pouvoirs sont accordés en termes très vagues, de sorte qu'il n'est fourni que peu ou pas de détails quant à la teneur ou au type de législation déléguée pouvant être établie. Il est trop facile de rejeter ce type de loi comme étant «squelettique»; le problème est beaucoup plus sérieux. Même une loi squelettique peut être très précise sur certains pouvoirs qu'elle accorde et sur ce qui peut être réalisé en vertu de ces pouvoirs. Trop de lois canadiennes manquent de précision à cet égard.

68. Le problème est aggravé par suite de certaines traditions au ministère de la Justice au sujet des répercussions de diverses phrases utilisées en général pour conférer les pouvoirs d'adopter une mesure législative déléguée. Votre Comité est convaincu qu'il n'existe pas de fondement juridique pour justifier les conséquences attribuées aux phrases qui ont été remises en question. En particulier, le Comité ne peut pas convenir de ce qu'un pouvoir d'adopter des mesures législatives déléguées «concernant» ou «relativement à» un domaine donné autorise l'autorité déléguée à faire des lois qui touchent ce domaine ou y sont reliées, directement, indirectement, ou même de loin, alors que le Parlement pourrait le faire lui-même, ou bien permet à l'autorité déléguée de sous-déléguer son pouvoir de réglementation à quelqu'un d'autre, soit complètement soit partiellement, ou d'accorder à des particuliers des dispenses aux lois qu'il édicte. Rien ne peut remplacer l'énumération des pouvoirs réels de réglementation qu'on veut accorder. Le Parlement ne devrait jamais être saisi d'une demande d'accorder à un délégué, en des termes subjectifs, le pouvoir d'établir les mesures législatives subordonnées qu'il juge nécessaire.

69. Votre Comité est préoccupé par le manque de précision des pouvoirs habilitants qui sont ordinairement accordés dans les lois. Si l'on souhaite d'autoriser un délégué à sous-déléguer, la loi doit le préciser. Si l'on considère qu'on aura besoin de dispenses aux lois subordonnées, dans certains cas individuels, la loi habilitante doit le prévoir. Si l'on pense qu'une certaine activité doit être interdite en totalité ou en partie, les pouvoirs habilitants doivent être rédigés de façon à conférer ce pouvoir. Si un régime de permis doit être mis en place, la loi habilitante doit prévoir ce régime, la législation subordonnée; il n'appartient pas aux fonctionnaires chargés de délivrer les permis d'en fixer les conditions. Si un ministère souhaite établir des règlements qui touchent une question attenante au domaine du pouvoir habilitant, il doit être demandé au Parlement de donner ce pouvoir. Si l'on veut imposer des frais, le Parlement doit accorder les pouvoirs voulus. Il s'agit là de principes qui sont d'ordinaire observés dans la rédaction , au Royaume-Uni et dans le Commonwealth d'Australie. Le Comité considère qu'ils devraient être immédiatement adoptés ici. La tentation est beaucoup trop grande pour les ministères et les ministres d'accorder des pouvoirs habilitants généraux, en espérant que, dans l'exercice de ces pouvoirs, on respectera la lettre et l'esprit de la loi. Il est certain, et le Comité parle d'après l'expérience de ses prédécesseurs, qu'ils seront utilisés et pro-

laws never imagined by parliamentarians at the time of passage of Bills. Your Committee is convinced that the so-called principles used by the Department of Justice to justify the inordinate breadth with which powers are invested after passage are simply rationalisations for practices of great convenience to administrators but subversive of parliamentary supremacy over the law. The true practice and principle is simply this: the intentions of Parliament in delegating powers and the scope of the delegation should be beyond all doubt and clearly limited.

70. Insufficient attention is paid to enabling clauses in Bills before Parliament. They should be the subject of searching scrutiny during the Committee stage. The Regulatory Review Committee is well placed to undertake such scrutiny as it sees week by week the consequences of the powers so readily granted by Parliament in the past. Your Committee, therefore, further recommends that the Regulatory Review Committee be charged with the duty and responsibility of examining and reporting upon all powers in Bills to make subordinate law or to issue, make or establish other instruments. Its reports should be made to the appropriate Standing Committees of the Houses having the committee stages of the Bills.

71. The enabling powers in some existing statutes cause your Committee grave disquiet—especially when it sees the uses to which they are habitually put. In particular, your Committee considers that it is necessary to draw to the Houses' attention section 34 of the Fisheries Act which is ripe for root and branch reform. The Department of Fisheries and Oceans persists in promoting regulations Your Committee considers go beyond the brief provisions of section 34 and which sub-delegate law making power from the Governor in Council to officials. Far more regulations are made under this section than under any other ten enabling powers in the Statutes of Canada. The need for some sort of sub-delegated rule making in the regulation of the fisheries is evident and Parliament should be asked to consider and dispose of a Bill to that end. Your Committee recommends that a reference be given to the Standing Committee on Fisheries to engage at once in a detailed study of all aspects of the Fisheries Act and the policies pursued under it and that your Committee be empowered to report on all subordinate law making powers contained in the present Act. Your Committee also recommends that a new Subordinate Legislation Act authorize the Standing Joint Committee on Regulatory Reform to report to the Houses on the enabling powers it encounters in its scrutiny of subordinate legislation.

72. It is not only in the conferring of subordinate powers in Bills that your Committee considers that drafting habits should change. There are serious flaws in the traditional methods and formulae used in drafting the subordinate laws themselves. Your Committee's predecessors expended a great deal of effort taking up aspects of the drafting of subordinate

bablement mal utilisés au nom de la commodité administrative pour adopter des mesures législatives subordonnées qui n'ont jamais été prévues par les parlementaires au moment de l'adoption des bills. Votre Comité est convaincu que les prétendus principes utilisés par le ministère de la Justice pour justifier l'ampleur désordonnée des pouvoirs sont délégués après leur adoption, sont simplement des rationalisations de pratiques très commodes pour les administrateurs mais qui sont contraires à la suprématie législative du Parlement. La pratique et le principe véritable sont simplement ce qui suit: les intentions du Parlement en matière de délégation de pouvoirs et l'étendue de cette délégation ne devraient laisser aucun doute et devraient être clairement limitées.

70. On n'accorde pas suffisamment d'attention aux articles habilitants des projets de loi dont le Parlement est saisi. Ces projets de loi devraient être l'objet d'un examen approfondi durant l'étape en comité. Le comité d'examen des textes réglementaires est bien placé pour entreprendre une telle vérification, étant donné qu'il voit semaine après semaine les conséquences des pouvoirs qui ont été accordés si facilement par le Parlement dans le passé. Votre Comité recommande donc de confier au comité d'examen des textes réglementaires la tâche et la responsabilité d'examiner et de rendre compte de tous les pouvoirs dans les projets de loi visant l'établissement de mesures législatives subordonnées ou d'autres textes réglementaires. Les rapports devraient être adressés au Comité permanent de la Chambre procédant à l'étude des dits projets de loi.

71. Les pouvoirs habilitants prévus dans certaines lois causent de graves inquiétudes à votre Comité—particulièrement lorsqu'il constate les abus dont ils sont l'objet. En particulier, votre Comité estime qu'il est nécessaire d'attirer l'attention des deux Chambres sur l'article 34 de la Loi sur les pêcheries qui appelle une réforme en profondeur. Le ministère des Pêches et des Océans persiste à vouloir établir des règlements qui, selon l'avis de votre Comité, dépasse les pouvoirs prévus à l'article 34, constituant une sous-délégation aux fonctionnaires du pouvoir législatif du gouverneur en conseil. Beaucoup plus de règlements ont été établis aux termes de cet article que de toute autre des dix pouvoirs habilitants des statuts du Canada. La nécessité d'une certaine délégation de pouvoirs pour établir des règlements relatifs aux pêcheries est évidente et on devrait demander au Parlement d'étudier et de proposer un projet de loi à cette fin. Votre Comité recommande d'aviser le Comité permanent des pêcheries d'entreprendre immédiatement une étude détaillée de tous les aspects de la Loi sur les pêcheries et des politiques qui en découlent et d'accorder à votre Comité le pouvoir de faire rapport sur toutes les lois relatives à la délégation de pouvoirs contenues dans la loi actuelle. Votre Comité recommande aussi qu'une nouvelle loi sur la législation déléguée autorise le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires de faire rapport aux Chambres sur les pouvoirs habilitants qui font l'objet de son étude de la législation déléguée.

72. Ce n'est pas seulement dans l'octroi de pouvoirs subordonnés dans les projets de loi que votre Comité considère que les habitudes en matière de rédaction doivent être modifiées. Il existe de graves lacunes dans les méthodes et formules traditionnellement utilisées dans la rédaction des mesures législatives subordonnées mêmes. Au cours de la présente législature,

laws which, taken individually, might appear picayune, but which, in the aggregate, constitute abuses of administrative power and the establishment of discretionary powers of such a scope as to amount almost to institutionalised lawlessness.

An understanding of the invalidity and illigetimacy of unauthorised sub-delegation of rule making power is taking a long time to seep through the many layers of officials, legal and non-legal, involved in the making of subordinate laws. An appreciation of the degree to which current subordinate legislation grants unreviewable discretionary powers to act is also long in coming. Your Committee is forced to be particularly concerned about such discretionary powers because of the absence of any general system of administrative review in Canada and the unavailability of judicial review of most administrative action. Your Committee commends to the earnest study of the Houses, the Press and the Government the Administrative Review Tribunal established of recent years in the Commonwealth of Australia.

73. Your Committee specifically condemns certain practices and devices commonly employed in the drafting of subordinate laws:

(i) the use of subjective instead of objective tests in granting power to determine whether a regulation applies to a particular set of circumstances; The bare opinion of an official should not be a criterion for action. The only purpose of the use of phrases such as "in the opinion of" or "where the Minister is satisfied" is to impede judicial review. Under an objectively worded test administrators will still have to bring their professional skill and judgment to bear to determine whether the test is satisfied;

(ii) the practice of using a rule-making power, not to make rules of general application but to grant discretionary administrative power to deal with individual cases *ad hoc*;

(iii) the granting of discretionary powers unfettered by any criteria or conditions governing their exercise;

(iv) the prohibition of an activity coupled with a discretion unregulated by any expressed standards or criteria to permit that same activity in individual cases; To illustrate that with careful drafting a regulated discretion to permit is possible, your Committee refers the Houses to section 95.1 of the Animal Contagious Diseases Regulations as made by SOR/79-295;

(v) the refusal to lay a duty to act in a certain way on a Minister or an official and the conferring of a discretion to act instead;

(vi) the failure to set objective criteria and to require the observance of the minimum standards of natural justice when a decision to act adversely to a subject is taken, for example, when a licence or permission is suspended or cancelled. Whatever the subject's rights to litigate may be, reasons should be given for the decision and an opportunity

on a consacré beaucoup d'efforts à étudier les divers aspects de la rédaction des mesures législatives subordonnées qui, prises individuellement, peuvent sembler sans importance, mais qui, dans l'ensemble, constituent des abus du pouvoir administratif ainsi que l'établissement de pouvoirs discrétionnaires d'une portée telle qu'elle équivaut à un état de quasi anarchie institutionnalisée.

Il faut beaucoup de temps pour faire comprendre aux divers niveaux de fonctionnaires chargés de la rédaction des mesures législatives subordonnées la non-validité et l'illégitimité d'une sous-délégation du pouvoir de réglementation non-autorisé. Il faut aussi beaucoup de temps pour que l'on se rende compte jusqu'à quel point les mesures législatives actuelles accordent des pouvoirs discrétionnaires ne faisant pas l'objet de vérification. Votre Comité doit attacher une attention particulière à ce genre de pouvoirs discrétionnaires, vue l'absence au Canada d'un système général d'examen des questions administratives et d'un examen judiciaire de la plupart des mesures administratives. Votre Comité recommande aux deux Chambres, à la presse et au gouvernement, d'étudier sérieusement le genre de tribunal d'examen administratif établi récemment dans le Commonwealth de l'Australie.

73. Votre Comité condamne particulièrement certains moyens et pratiques qui sont communément employés dans la rédaction des mesures législatives subordonnées.

(i) l'utilisation de critères suggestifs plutôt qu'objectifs, dans l'octroi du pouvoir de déterminer si un règlement s'applique à un ensemble de circonstances particulières; la simple opinion d'un fonctionnaire ne devrait pas constituer un critère justifiant une action. Le seul but de l'utilisation d'expressions telles que «de l'avis de» ou «lorsque le ministre est convaincu» ne sert qu'à empêcher un examen judiciaire. Avec l'utilisation de critères objectifs, les administrateurs devraient encore faire preuve de connaissances professionnelles et de jugement pour déterminer si ce règlement s'applique;

(ii) la coutume d'utiliser un pouvoir de réglementation dans le but d'accorder un pouvoir administratif discrétionnaire permettant de traiter chaque cas séparément, plutôt que d'établir des règles d'application générale;

(iii) l'octroi de pouvoirs discrétionnaires affranchis de tout critère ou condition régissant leur exercice;

(iv) l'interdiction d'une activité doublée d'une discrétion réglementaire non réglementée de permettre l'exercice de cette même activité dans des cas individuels. Afin de prouver qu'un pouvoir de réglementation discrétionnaire est possible par une rédaction faite soigneusement, votre Comité rappelle à la Chambre le paragraphe 95(1) de la Loi sur les maladies et protection des animaux dans le DORS/79-295.

(*v*) refuser d'imposer à un ministre ou à un fonctionnaire l'obligation d'agir d'une certaine façon et lui conférer plutôt un pouvoir d'action discrétionnaire;

(vi) le défaut d'établir des critères objectifs et d'exiger le respect de normes minimales de justice naturelle, lorsqu'une décision défavorable à une personne est prise, par exemple, lorsqu'un permis ou une autorisation est suspendue ou annulée. Quels que soient les droits de la personne de contester la décision, on devrait justifier la décision et accorder à la

to show those reasons to be false or inapplicable should be accorded;

(vii) The cancellation of a licence for alleged breach of a regulation despite an acquittal on a charge of breaching that regulation or the failure to bring any charge; The Committee commends to the attention of all draftsmen of subordinate law section 8 of the National Parks Fishing Regulations as made by SOR/80-51;

(viii) the failure to specify when a permission or licence will be suspended, as opposed to being cancelled;

(ix) the failure to be reasonably specific in stating the information which persons subject to regulations must provide to officials;

(x) the failure to require inspectors to show their authority and identification;

(xi) the conferring of powers, especially of search and seizure, on officials in the same terms as are contained in statutes, usually very old, passed by Parliament;

(xii) the failure to specify precisely the powers officials are to have over the subject;

(xiii) the failure to disclose that a statutory instrument is being used to make rules to give effect to the substance or the general tenor of an international agreement;

(xiv) the imposition of fees or charges by reference to imprecise criteria, e.g. "by arrangement" or by reference to variable rates in the private or public sector;

(xv) the imposition of fees or charges without express authority in the enabling Act;

(xvi) the use of section 13(*b*) of the Financial Administration Act to set fees or charges where those fees or charges are already set by statute; Your Committee recommends that the wording of section 13(*b*) should be amended to make clear its true intent that where the Governor in Council is empowered by statute to set a fee or charge he may sub-delegate that power to a Minister.

(xvii) enjoining obedience to "rules" contained in documents which are neither regulations nor statutory instruments;

(xviii) the making of substantive rules under ancillary and procedural enabling powers following or preceding an enumeration of specific enabling powers;

(xix) the exploitation of enabling powers to their fullest extent as conceived by the Department of Justice in accordance with its received traditions. This absence of self-restraint leads to a failure to revise enabling powers to accord with modern conditions.

74. Your Committee will give more extensive treatment to drafting matters in its next General Report which it trusts will assist the Attorney General to issue circular instructions to all draftsmen of subordinate legislation to be policed by the Legal Advisers to the Privy Council. It wishes now to draw the Houses' attention to a paragraph from a recent report of the

personne l'occasion de démontrer la fausseté de cette justification ou l'impossibilité de l'appliquer;

(vii) l'annulation d'un permis pour une soi-disant infraction au règlement malgré qu'il y ait eu acquittement d'une accusation d'une telle infraction au règlement ou l'absence d'accusation. Votre Comité recommande à l'attention de tous les rédacteurs des mesures législatives subordonnées, l'article 8 du Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux établi par le DORS/80-51;

(viii) le défaut de préciser dans quelles circonstances une autorisation ou un permis sera suspendu, plutôt qu'annulé;

(ix) le défaut d'être suffisamment précis dans l'énonciation des renseignements que doivent donner aux fonctionnaires les personnes assujetties aux règlements;

(x) le défaut d'obliger les inspecteurs à produire leur autorisation et à s'identifier;

(xi) l'octroi de pouvoirs, plus précisément dans les cas de perquisition et saisie, à des fonctionnaires, dans les mêmes termes figurant dans les lois habituellement très anciennes, adoptées par le Parlement;

(xii) le défaut de préciser les pouvoirs que les fonctionnaires peuvent exercer sur les sujets;

(xiii) le défaut d'annoncer que l'on se sert d'un texte réglementaire pour établir des règles, afin de mettre à exécution l'essence ou la teneur générale d'une convention internationale;

(xiv) l'imposition de droits ou de frais en invoquant des critères imprécis, par exemple, «suivant un accord» ou en invoquant des taux qui varient dans les secteurs privé et public;

(xv) l'imposition de droits ou de frais sans autorisation expresse en vertu du pouvoir habilitant de la loi;

(xvi) l'utilisation du paragraphe 13b) de la Loi sur l'administration financière pour établir des droits ou des frais, lorsque ces droits et ces frais ont déjà été établis par règlement. Votre Comité recommande que le libellé de l'article 13b) soit modifié de façon à préciser la véritable intention établissant que le gouverneur en conseil est autorisé par la loi à établir des droits ou des frais et qu'il peut accorder une sous-délégation de ce pouvoir à un ministre;

(xvii) le recours à l'imposition du respect de «règles», énoncé dans des documents qui ne sont ni des règlements, ni des textes réglementaires;

(xviii) la rédaction de règlements importants en vertu de pouvoirs habilitants ancillaires ou procéduraux qui suivent ou qui précèdent une énumération de pouvoirs habilitants précis;

(xix) l'exploitation maximale des pouvoirs habilitants conçue par le ministère de la Justice conformément à ses coutumes. Cette absence de modération empêche la révision des pouvoirs habilitants pour les adapter aux conditions modernes.

74. Votre Comité étudiera plus à fond les questions de rédaction dans son prochain rapport général qui, espère-t-il, sera utile au Procureur général pour la publication de circulaires d'instructions à tous les rédacteurs des mesures législatives subordonnées sous la surveillance des conseillers juridiques du Conseil privé. Votre Comité désire signaler aux Chambres un

United Kingdom Joint Committee on Statutory Instruments[18] which your Committee endorses without qualification.

" The Committee fully appreciate that the justification for the granting of delegated legislative powers is to remove subsidiary or procedural details from the Statute Book and to afford to the Executive flexibility and the ability to alter detailed provisions to fit changing circumstances, without the need to enact a new Statute. The corollary of this, however, must be that the delegated legislation itself should be detailed, specific and self-explanatory and should not depend on the exercise of ministerial or departmental discretion unless provision to that effect is expressly contained in the enabling Statute. Circulars explaining or amplifying the contents of either primary or delegated legislation can be very useful to the general public and to the administrators. But the Committee hope that Parliament will condemn subordinate legislation by Departmental Circular when Parliament itself passed a parent Act which requires such legislation to be by statutory instrument."

F. THE COMMITTEE'S OWN PROCEDURES

75. In its formative years the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments was necessarily relatively circumspect in its dealing with the Departments and Agencies of the Government. Embarked on an entirely new venture in the Canadian Parliament, it had to feel its way. Great difficulties were encountered in establishing a proper machinery for handling the Committee's criticisms of statutory instruments. Even more difficulty was experienced in securing prompt amendment of objectionable instruments or the presentation of a report to the Houses. Many Departments tended to adopt a dilatory or delaying stance because the Committee itself was less than ruthless in exacting unequivocal commitments and remedial action. This problem was undoubtedly exacerbated over the past three years by the long periods in which there was no Parliament or an imminent dissolution was expected. These difficulties should now be left behind. Your Committee will follow a tight operating schedule for the consideration of instruments: departmental explanations of them, the receiving of undertakings to amend or revoke statutory instruments and the reporting of instruments to the Houses. This tightening up is desirable in itself and will be necessary if the Committee is to have time to handle the extra business the recommendations in this Report will generate.

76. The Committee will in future report more instruments to the Houses, not merely as a last resort but also to illustrate or draw attention to undesirable or praiseworthy provisions. It will in future draw to their attention instances where Ministers, Departments or Agencies of the Government of Canada have failed to honour within a reasonable time their undertakings to amend or to revoke statutory instruments or to take other action to remedy some defect in an enabling power. Your Committee will also draw the Houses' attention to particular, objectionable or inadequate enabling powers which it encoun-

paragraphe tiré d'un récent rapport du Comité mixte du Royaume-Uni des textes réglementaires[18], que votre Comité appuie sans réserve.

«Le Comité reconnaît pleinement que la délégation de pouvoirs législatifs se justifie, car elle permet de supprimer les détails de procédure ou simplement accessoires du recueil des lois et d'accorder à l'exécutif la souplesse et les pouvoirs voulus pour modifier des dispositions complexes selon les circonstances, sans qu'il soit chaque fois nécessaire de légiférer. Comme corollaire, toutefois, la législation déléguée elle-même doit être détaillée, précise, claire et ne doit pas dépendre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'exécutif ou des ministres à moins qu'une disposition à cet égard ne soit expressément contenue dans la loi habilitante. Les bulletins d'information qui expliquent ou exposent plus en détail le contenu d'une loi du Parlement ou de mesures déléguées peuvent être très utiles au grand public et aux administrateurs. Néanmoins, le Comité espère que le Parlement condamnera toute législation subordonnée effectuée au moyen de bulletins d'information ministériels lorsque le Parlement lui-même a adopté une loi principale qui exige qu'une telle législation soit contenue dans un texte réglementaire.»

F. LES PROCÉDURES PROPRES AU COMITÉ

75. Dans ses années de formation, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a dû être relativement circonspect dans ses relations avec les ministères et les organismes du gouvernement. Lancé dans une entreprise entièrement nouvelle au sein du Parlement canadien, il devait d'abord tâter le terrain. Il a été très difficile de mettre en place un mécanisme appropriée pour traiter les critiques du Comité au sujet des textes réglementaires. Il a été encore plus difficile d'en arriver à pouvoir faire modifier promptement les textes contestables ou présenter un rapport aux Chambres. Un grand nombre des ministères avaient tendance à atermoyer parce que le Comité lui-même était loin d'être impitoyable dans ses démarches pour obtenir des engagements fermes et des correctifs. Certes, ce problème s'est aggravé ces trois dernières années marquées par de longues périodes de dissolution des Chambres, ou d'attente d'une dissolution imminente. Ces difficultés devraient maintenant être chose du passé. Votre Comité adoptera un échéancier rigide pour l'étude des textes réglementaires: explications des ministères, engagements en vue de modifier ou d'abroger les textes réglementaires et rapport aux Chambres sur les textes réglementaires. Cette rigidité est souhaitable en elle-même et sera nécessaire pour donner au Comité le temps d'étudier les affaires nouvelles qui découleront des recommandations contenues dans son rapport.

76. Le Comité, à l'avenir, fera rapport aux Chambres d'un plus grand nombre de textes réglementaires, non pas simplement comme une mesure de dernier recours mais également pour souligner les dispositions indésirables et attirer l'attention sur celles qui sont louables. Dorénavant, il signalera les cas où des ministres, des ministères ou des organismes du gouvernement du Canada n'ont pas honoré dans un délai raisonnable leur engagement de modifier ou d'abroger des textes réglementaires ou de prendre d'autres mesures pour corriger certaines lacunes relevées dans un pouvoir habilitant. Le Comité attirera

ters in existing legislation. This action is, of course, an essential complement to that recommended in paragraph 70 above. Your Committee will, if disallowace and affirmation procedures are put in place, be reporting more frequently in connection with those procedures.

77. Your Committee will be less tolerant than its predecessors of promises by Departments and Agencies to do or to refrain from doing something in future. Such promises leave the objectionable or defective subordinate law in force, unless it is or is soon to become spent. They are also exceedingly difficult to keep track of. Even if the Committee had staff for such a purpose, it would be an unjustified waste of manpower. It appears, too, that Departments and Agencies who have given such promises in the past have had difficulty in remembering them and seeing that they are honoured.

78. In future, where the Committee has a criticism of a statutory instrument and is not satisfied with the explanation or the promise of remedial action promised by the Designated Instruments Officer of the Department or Agency concerned, the Committee will forthwith communicate its objection direct to the Minister and request appropriate remedial action. The Minister will be given an opportunity to communicate or to appear before the Committee before a report is made to the Houses. If the Minister fails to respond within a short space or if the Committee is not satisfied with the Minister's explanations or proposed action, the matter will be reported forthwith to the Houses, with a recommendation for disallowance or refusal of affirmation if the procedures recommended in this Report are in place.

79. In its scrutiny of subordinate legislation your Committee has on many occasions to consider the question of legality, that is whether a law is *ultra* or *intra vires* the enabling powers granted by Parliament. Very often in the past Committees have been told that there is an opinion of the Department of Justice that a statutory instrument is *intra vires*. Sometimes it is said that there is an opinion of the law officers of the Crown to this effect. Your Committee notes that there is only one law officer of the Crown in Canada, the Attorney General, and he is *ex officio*. Nevertheless, the Committee's precedessors were careful not to ask for a copy of the actual legal opinion furnished by one of the solicitors in the employ of the Department of Justice. However, the Committee can not see why, in principle, copies of such opinions should not be made available when they have been expressly relied upon by a Minister or a senior official. Certainly when an opinion on some aspect of a subordinate law is given by the only law officer of the Crown at the national level, the Attorney General, or by his deputy, and is referred to as the justification for government action, the Committee considers that it should be made available to it, as recommended in your Committee's predecessors' Report of the 1977 Session on Freedom of Information:

"Documents the disclosure of which would reveal ... (*b*) legal opinions or advice provided for the use of the Government unless a Minister or other senior Government official

également l'attention des Chambres sur des pouvoirs habilitants particuliers contestables ou inadéquats, que contient la législation existante. Cette activité est, bien sûr, un complément essentiel de celle qui est recommandée au paragraphe 70 ci-dessus. Si les procédures d'annulation et de ratification sont instaurées, votre Comité fera plus fréquemment rapport de ces procédures.

77. Votre Comité sera moins tolérant que ses prédécesseurs au sujet des promesses formulées par les ministères et les organismes quant à leur comportement futur. Ces promesses ne changent rien à l'application des lois subordonnées contestables ou défectueuses, à moins que celles-ci soient expirées ou sur le point d'expirer. Il est également extrêmement difficile d'assurer le suivi. Même si le Comité affectait des employés à cette tâche, ce serait un gaspillage injustifié de main-d'oeuvre. Il semble également que les ministères et organismes qui ont formulé de telles promesses dans le passé ont eu de la difficulté à se les rappeler et à les honorer.

78. Désormais, lorsque le Comité critiquera un texte réglementaire et ne sera pas satisfait de l'explication ou de la promesse de correctif donnée par l'agent de liaison chargé de textes réglementaires du ministère ou l'organisme en cause, le Comité communiquera immédiatement son objection au ministre et exigera une mesure rectificative appropriée. Le ministre aura la possibilité de communiquer avec le Comité ou de comparaître devant ce dernier avant qu'un rapport ne soit présenté aux Chambres. Si le ministre ne répond pas dans un bref délai ou si le Comité n'est pas satisfait de l'explication donnée par le ministre ou des mesures qu'il propose, la question sera renvoyée immédiatement aux Chambres, accompagnée d'une recommandation d'annulation ou de refus de ratification, si les procédures recommandées dans le présent rapport sont retenues.

79. Dans son examen des mesures législatives subordonnées, votre Comité doit souvent soupeser la question de légalité, c'est-à-dire se demander si une loi se situe dans ou au-delà de la limite des pouvoirs habilitants accordés par le Parlement. Très souvent, par le passé, on disait aux comités que, de l'avis du ministère de la Justice, un texte réglementaire était constitutionnel. Parfois, on affirme qu'il existe un avis des légistes de la Couronne dans ce sens. Votre Comité fait observer qu'il n'existe qu'un seul légiste de la Couronne au Canada, soit le Procureur général, et qu'il l'est d'office. Les prédécesseurs du Comité se sont gardés de demander copie de l'avis juridique fourni par un des avocats au service du ministère de la Justice. Toutefois, le Comité ne peut concevoir pourquoi, en principe, des copies de tels avis ont suivi de fondement aux décisions d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire. Il est certain que lorsqu'un avis est donné par le seul légiste de la Couronne au niveau national, le Procureur général, ou son représentant, sur un aspect quelconque d'une mesure législative subordonnée et qu'il sert de justification à une mesure gouvernementale, le Comité estime qu'il devrait lui être communiqué, comme l'a recommandé le prédécesseur de votre Comité dans son rapport de 1977 sur la session portant sur la liberté d'information:

«des documents dont la divulgation permettrait de connaître ... *b*) des opinions ou conseils juridiques à l'usage du gouvernement, à moins qu'un ministre ou un autre haut

refers to a legal opinion in support of a Government action in which case the legal opinion would not be protected."

In the Commonwealth of Australia the Senate Committee on Regulations and Ordinances is supplied with the opinions of the Law Officers given in connection with the validity or consequences of subordinate legislation.

The Committee wishes to reaffirm that a mere statement that a particular course of action or omission is *intra vires* or is supported by an opinion of a solicitor of the Department of Justice, or of the Attorney General himself, is an affront to the Houses. At the very least, reasoned argument should always be given both to the Committee and to the Houses. Your Committee sees no reason why legal opinions expressly relied upon should not be made available, especially when the Committee's legal advice is a matter of public record and is communicated in detail to Departments and Agencies of the Government of Canada.

80. Statutory Instruments published in Part II of the Canada Gazette or purchased individually from the Privy Council Office are now accompanied by Explanatory Notes. Each note sets out in simple language the purport of the instrument, often in synoptic form. This is a great step forward and was accomplished after several years prodding by the Committee in the 30th Parliament. When that Committee first began operations, it sought to have supplied to it for each statutory instrument an Explanatory Memorandum which would set out the rationale of the instrument and explain its provisions. Such a memorandum is routinely provided to the Statutory Instruments Committee at Westminster. At Canberra the Regulations and Ordinances Committee is supplied with what is in fact a copy of the memoramdum to the Governor General with only the heading and address removed. A request for either a separate memorandum on each instrument or a "copy" of the explanation accompanying the submission to the Governor in Council was rejected. The latter document was said to be secret. Your Committee readily acknowledges that it cannot expect to be supplied with documents prepared expressly for or in connection with the deliberations of the Cabinet or of a Cabinet Committee except those documents composed of mainly factual or statistical material.

Recently, examples of the explanations accompanying some submissions to Council or to Ministers for statutory instruments have come to light in a new, and very well produced, "Information Manual for the Processing of Orders-in-Council and Other Statutory Instruments" put out by the Department of National Revenue (Customs and Excise). Some of the statutory instruments involved have been scrutinized by your Committee's predecessors. The substance of these explanations, had it been routinely available to those Committees, would have obviated the need in each case for at least one exchange of correspondence which must have absorbed as much labour and effort at the Customs' as it did at the Committee's end. Very often requests have to be made in writing for an explanation of an instrument and some provision in it. If explanatory memoranda can be supplied at both Westminster and Canberra, your Committee should receive them also. Given the time limits that will attend the recommended disallowance and affirmation procedures, the Com-

fonctionnaire du gouvernement fasse référence à une opinion juridique pour justifier une mesure gouvernementale, auquel cas l'opinion juridique ne serait pas protégée.»

En Australie, le Comité sénatorial des règlements et des ordonnances reçoit les opinions que les légistes donnent à propos de la validité ou des implications de mesures législatives subordonnées.

Le Comité désire réaffirmer que la simple déclaration qu'une démarche particulière ou une omission est appuyée par l'opinion d'un avocat du ministère de la Justice, ou du Procureur général lui-même, constitue un affront aux deux Chambres. Il faudrait au moins qu'une argumentation raisonnée soit toujours présentée à la fois au Comité et aux deux Chambres. Votre Comité ne voit aucune raison pour que des avis juridiques sur lesquels on se fonde expressément, ne lui soient pas transmis, surtout lorsque le point de vue juridique exprimé par le Comité est diffusé au public et communiqué en détail aux ministères et organismes du gouvernement du Canada.

80. Les textes réglementaires publiés dans la partie II de la Gazette du Canada ou achetés séparément auprès du bureau du Conseil privé, sont maintenant accompagnés de notes explicatives. Chaque note expose en termes simples le contenu du texte, souvent sous forme synoptique. Ce grand progrès est le fruit de plusieurs années de pressions exercées par le Comité au cours de la 30e Législature. Dès sa création, le Comité a cherché à obtenir pour chaque texte réglementaire, un mémoire explicatif qui exposerait la raison d'être du texte et en expliquerait les dispositions. Ce genre de mémoire est automatiquement fourni par le Comité des textes réglementaires de Westminster. A Canberra, on fournit en fait au Comité des règlements et ordonnances une copie du mémoire adressé au gouverneur général ou ne sont supprimés que le titre et l'allocution. Une demande en vue d'obtenir un mémoire distinct de chaque texte ou une «copie» de l'explication accompagnant le mémoire au gouverneur en conseil a été rejetée. Ce dernier document a été déclaré secret. Votre Comité sait qu'il ne peut pas s'attendre à recevoir des documents préparés expressément pour les délibérations du cabinet ou d'un comité du cabinet, ou relativement à celles-ci, sauf si ces documents ne contiennent principalement que des données factuelles ou statistiques.

Dernièrement, des exemples d'explications accompagnant certains mémoires adressés au Conseil ou aux ministres pour des textes réglementaires ont été présentés dans un nouveau manuel très bien conçu et intitulé «Guide pour l'étude des décrets en conseil et autres textes réglementaires», publié par le ministère du Revenu national (douanes et accises). Certains des textes réglementaires concernés ont été examinés par les prédécesseurs de votre Comité. Si le fond de ces explications avait été facilement accessible à ces comités, cela aurait évité les échanges de correspondance qui ont dû nécessiter beaucoup de travail et d'efforts tant aux douanes qu'au Comité. Très souvent, les demandes d'explications sur un texte et certaines de ses dispositions se font par écrit. S'il est possible de fournir des mémoires explicatifs à Westminster et à Canberra, votre Comité devrait également pouvoir en recevoir. Étant donné les limites de temps qui accompagneront les procédures recommandées de rejet et de confirmation, votre Comité devrait pouvoir étudier toute mesure de législation subordonnée, ou

mittee must be in a position to consider a subordinate law, or a draft of one, as soon as it is received. An accompanying explanatory memorandum setting out in detail the purport, antecedents, and authority for the law will be essential. In particular, the Committee will need to be informed in detail where

(*a*) new powers are being exercised;

(*b*) substantial changes are being made in the existing legislation;

(*c*) the powers exercised are linked with some other legislation, convention or treaty which is not referred to in the new subordinate law or its accompanying explanatory note, especially when that legislative connection or treaty is recent;

(*d*) the enabling powers are difficult to follow and an annotation or explanation of them would aid comprehension; or

(*e*) a subordinate law is to be amended which itself has been subject to previous amendment so that it is difficult to follow what is proposed.

81. Your Committee's efforts to scrutinize subordinate legislation will be of no effect whatever if the Government does not commit itself to respecting the Committee's criteria for scrutiny. Those criteria cover the question of the legality of subordinate law—the issue of *ultra vires*—and fourteen instances of impropriety not necessarily involving illegality. In the reaction of government spokesmen to the reports your Committee's predecessors made to the Houses and in correspondence with those Committees, it is apparent that there is a marked tendency to ignore those other fourteen criteria and to dwell on *vires*. If the Committee reports that a subordinate law is *ultra vires*, it is said that it is not a court and that the Government's legal opinion is that the subordinate law is valid. If the Committee reports that a subordinate law infringes one or more of the other fourteen criteria, it is said that since it is not alleged that the law is *ultra vires* it is proper that it stand. Your Committee's effectiveness will be severely hampered if its criteria relating to impropriety continue to be so ignored.

G. HARD WORK FOR ALL

82. Your Committee is well aware that the recommendations contained in this Report will throw a considerable burden on its own members. They will also cause not only a deal of hard work in Departments and Agencies of the Government, but also the abandonment of many long followed practices and deeply ingrained attitudes. Neither Parliament nor the Executive will serve the people by evading urgent and important reform or by slipping aside from difficulty. "Difficulty", Burke said, "is a severe instructor", but, as your Committee thinks, an indispensable one. "This amicable conflict with difficulty obliges us to an intimate acquaintance with our object and compels us to consider it in all its relations. It will not suffice us to be superficial. It is the want of nerves for understanding for such a task; it is the degenerate fondness for taking

projet de mesure, dès qu'il la reçoit. Il sera indispensable de joindre un mémoire explicatif pour exposer en détail le but, les antécédents et le pouvoir habilitant de la loi. En particulier, le Comité devra être informé de façon détaillée lorsque

a) de nouveaux pouvoirs vont être exercés;

b) il est apporté des modifications notables à la loi existante;

c) les pouvoirs exercés sont reliés à une autre loi, à une convention ou à un traité auquel ne renvoie pas la nouvelle législation subordonnée ou les notes explicatives qui l'accompagnent, en particulier lorsque ce lien législatif ou ce traité sont récents;

d) il est difficile de suivre les pouvoirs habilitants et qu'une note ou une explication aiderait à les comprendre; ou

e) une mesure de législation subordonnée doit être modifiée, alors qu'elle a été elle-même soumise à des amendements antérieurs, de sorte qu'il est difficile de suivre ce qui est proposé.

81. Les efforts de votre Comité pour étudier la législation subordonnée n'auront aucun effet si le gouvernement ne s'engage pas lui-même à respecter les critères du comité pour cette étude. Ces critères couvrent la question de la légalité de la législation subordonnée—la question de son caractère *ultra vires*—et quatorze exemples d'impropriétés qui n'entraînent pas nécessairement l'illégalité. Dans la réaction des porte-parole du gouvernement à l'égard des rapports des prédécesseurs de votre Comité, qui ont été déposés aux Chambres, et dans la correspondance échangée avec ces comités, il est manifeste qu'il y a une tendance marquée à ignorer ces quatorze autres critères et à insister sur la légalité de ce genre de législation. Si le Comité indique qu'une mesure de législation subordonnée est *ultra vires*, on déclare qu'il ne peut se prononcer puisque ce n'est pas un tribunal et que l'opinion juridique du gouvernement veut que la mesure soit valide. Si le Comité indique qu'une mesure de législation subordonnée viole un ou plusieurs des quatorze autres critères, on dit que puisqu'elle n'est pas refutée être que la *ultra vires*, il faut la conserver. L'efficacité de votre Comité sera gravement gênée si on continue d'ignorer ainsi ses critères d'impropriété.

G. UN DUR TRAVAIL POUR TOUS

82. Votre Comité sait parfaitement que les recommandations contenues dans le présent rapport entraîneront une charge considérable pour ses membres. Elles entraîneront aussi non seulement beaucoup de travail pour les ministères et organismes du gouvernement, mais aussi l'abandon de nombreuses pratiques et attitudes observées depuis longtemps. Ni le Parlement, ni l'Exécutif ne serviront le public en éludant une réforme urgente et importante ou en esquivant les difficultés. M. Burke a déclaré que «les difficultés» sont une expérience dure mais, comme le pense votre Comité, indispensable. Ce conflit avec les difficultés nous oblige à connaître intimement notre objectif et nous force à l'examiner sous tous ses aspects. Il ne nous suffira pas d'être superficiels. C'est le manque de compréhension d'une telle tâche, la tendance à

short-cuts, and little fallacious facilities, that has in so many parts of the world created governments with arbitrary powers . . .".

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

A NEW "SUBORDINATE LEGISLATION ACT"

1. That a new Act, entitled "The Subordinate Legislation Act", replace the present Statutory Instruments Act and the relevant sections of the Interpretation Act.—paragraph 61.

2. That the new Subordinate Legislation Act contain the definition of subordinate legislation as generally recommended by the MacGuigan Committee in 1969.—paragraphs 57, 61.

3. That the new Act expressly provide for the Standing Joint Committee on Regulatory Review thus putting the Committee's existence on a permanent footing.—paragraph 61.

4. That the Act should provide that all subordinate legislation and other instruments stand permanently referred to the Standing Joint Committee on Regulatory Review.—paragraph 61.

5. That the Committee's criteria for scrutiny be included in the new Act.—paragraph 62.

6. That the Subordinate Legislation Act include three basic rules or presumptions:

a) the invalidity of sub-delegation of law making power;

b) the presumption against retroactivity of subordinate laws, and

c) the rule that the incorporation of an external standard into subordinate law by reference is only valid if it is of a fixed and not a variable standard.—paragraph 64.

7. That the present section 11 of the Statutory Instruments Act be amended to require that the onus rests on the Crown of proving publication of a subordinate law in the Canada Gazette at the time of an alleged commission of an offence of contravening that law.—paragraph 65.

8. That the procedures governing disallowance and affirmation, ordered according to the following recommendations, should be included in the new "Subordinate Legislation Act".—paragraph 61.

9. That the new Act provide for the notice and comment procedures recommended by the Committee.—paragraph 61.

10. That all subordinate laws, guidelines and interpretative rulings and policy statements should stand referred to Committee.—paragraph 60.

11. That the Government should undertake a survey of the statutes and known subordinate laws of Canada to identify all subordinate laws.—paragraph 59.

prendre des raccourcis, et quelques avantages fallacieux qui ont créé dans de si nombreuses parties du monde des gouvernements aux pouvoirs arbitraires . . .».

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

NOUVELLE «LOI SUR LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE»

1. Qu'une nouvelle loi intitulée «Loi sur la législation déléguée» remplace l'actuelle Loi sur les textes réglementaires et les articles pertinents de la Loi d'interprétation.—paragraphe 61.

2. Que la nouvelle Loi sur la législation déléguée contienne une définition de la législation déléguée telle que le proposait le Comité MacGuigan en 1969.—paragraphes 57, 61.

3. Que la nouvelle loi prévoie expressément le rôle du Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires, ce qui établirait l'existence du Comité de façon permanente.—paragraphe 61.

4. Que la Loi décrète que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis systématiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires.—paragraphe 61.

5. Que les critères de vérification du Comité soient inclus dans la nouvelle Loi.—paragraphe 62.

6. Que la Loi sur la législation déléguée comprenne trois règles ou présomptions fondamentales:

a) la présomption d'invalidité de la sous-délégation d'une autorité législative;

b) la présomption contre la rétroactivité des lois subordonnées;

c) la règle selon laquelle l'incorporation, par renvoi, d'une autre norme dans une mesure législative subordonnée, n'est valide que s'il s'agit d'une norme fixe et invariable.—paragraphe 64.

7. Que l'actuel article 11 de la Loi sur les textes réglementaires soit modifiée de façon à obliger la Couronne à prouver que la mesure législative subordonnée a été publiée dans la Gazette du Canada au moment où cette mesure aurait été violée.—paragraphe 65.

8. Que la marche à suivre en matière de ratification ou de révocation, décrétée en conformité des recommandations qui suivent, soit incluse dans la nouvelle «Loi sur la législation déléguée».—paragraphe 61.

9. Que la nouvelle Loi prévoie l'adoption de procédures concernant les avis et les commentaires, recommandées par le Comité.—paragraphe 61.

10. Que toutes les mesures législatives subordonnées, les énoncés de politique et d'interprétation et les directives soient renvoyés systématiquement au Comité.—paragraphe 60.

11. Que le gouvernement fasse une étude des lois et des mesures législatives subordonnées pour déterminer ce qui constitue la législation déléguée.—paragraphe 59.

ENABLING CLAUSES

12. That the deficiencies your Committee and its predecessors have pointed out in existing statutes be corrected by amending Bills introduced in the Senate upon the recommendation of the Regulatory Review Committee and made the subject of all-party agreement.—paragraph 8.

13. That the Regulatory Review Committee be charged with the duty and responsibility of examining and reporting upon all powers in Bills to make subordinate law or to issue, make or establish other instruments.—paragraph 70.

14. That enqbling clauses in Bills be more specifically drafted as is suggested in paragraph 69.

15. That, when enabling powers are being sought, the proposed subordinate laws to be made under them be tabled and studied by the appropriate Standing Committees at the same time they are studying the Bills.—paragraph 17.

16. That there be instituted a system under which the responsible Minister will make a report to Parliament, or the Government will publish a White Paper, outlining the action the Government will take on any report of a Parliamentary Committee with respect to subordinate legislation and law making within three months of the report's presentation to a House of Parliament. Each of the Houses should maintain a register recording the tabling dates of appropriate Committee reports and the date of presentation to the House of any Government statement on it or the date of any White Paper published in response to it.—paragraph 56.

17. That all subordinate legislation should be tabled and laid before Parliament immediately on registration. The Votes and Proceedings of the Commons and the Minutes and Proceedings of the Senate should list under "Returns and Reports Deposited with the Clerk" the title of each subordinate law, the Act and the section or sections under which it is made, its date of registration and the last date on which disallowance may be moved.—paragraph 59.

18. That the Rules and Standing Orders of the Houses should be amended to allow scrutiny and review by Standing Committees of subordinate legislation, either on policy or on merits, on their own initiative or on reference from the Standing Joint Committee on Regulatory Review.—paragraph 16.

19. That the Standing Joint Committee on Regulatory Review have jurisdiction to scrutinize draft instruments as to legality and propriety, to report to the Houses upon them and to make representations to the sponsoring Departments and Agencies.—paragraph 26.

DISALLOWANCE AND AFFIRMATION PROCEDURES

20. That disallowance of subordinate legislation that has been made and the affirmation of draft subordinate laws (commonly called negative and affirmative vote procedures)

ARTICLES HABILITANTS

12. Que les carences que le Comité et ses prédécesseurs ont relevées dans les lois actuelles soient corrigées en amendant les projets de loi présentés au Sénat, sur recommandation du Comité d'examen des textes réglementaires et sous réserve de l'accord de tous les partis.—paragraphe 8.

13. Que soient confiées au Comité d'examen des textes réglementaires la tâche et la responsabilité d'examiner et de rendre compte de tous les pouvoirs dans les projets de loi visant l'établissement de mesures législatives subordonnées ou d'autres textes réglementaires.—paragraphe 70.

14. Que les articles habilitants des projets de loi soient rédigés de façon plus précise comme il est proposé au paragraphe 69.

15. Que, au moment de chercher à obtenir des pouvoirs habilitants, les projets de mesures législatives subordonnées placés sur leur régime soient soumis à l'étude des comités permanents compétents au moment où ceux-ci se penchent sur les projets de loi.—paragraphe 17.

16. Que soit établi un système permettant au ministre intéressé de présenter un rapport au Parlement, ou au gouvernement de publier un Livre blanc énonçant les mesures qu'il entend prendre relativement à la législation déléguée et au processus législatif, dans les trois mois suivant le dépôt d'un rapport d'un comité de la Chambre du Parlement à cet égard. Chaque Chambre devrait tenir un registre des dates du dépôt des rapports pertinents du Comité et de la présentation à la Chambre de toute déclaration du gouvernement à cet égard ou de la date de publication de tout Livre blanc préparé en réponse au rapport.—paragraphe 56.

17. Que toute mesure législative subordonnée soit déposée et présentée au Parlement immédiatement après son enregistrement. Dans les Procès-verbaux de la Chambre des communes et du Sénat devrait figurer sous la rubrique intitulée «États et rapports déposés auprès du greffier», le titre de chaque texte législatif subordonné, la loi ou bien l'article ou les articles en vertu desquels il édicte, ainsi que sa date d'enregistrement et la date du dernier jour où un avis de motion de révocation peut être donné.—paragraphe 59.

18. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de manière à prévoir l'étude des mesures législatives subordonnées par les comités permanents, de leur propre chef ou à la suite d'un renvoi du Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires.—paragraphe 16.

19. Que le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires ait compétence pour examiner les projets de règlement quant à leur constitutionalité et à leur opportunité, pour en faire rapport aux deux Chambres et pour avancer des recommandations aux ministères et organismes qui ont présenté le projet.—paragraphe 26.

PROCÉDURES DE RÉVOCATION OU DE RATIFICATION

20. Que la révocation d'une mesure législative subordonnée déjà établie et la ratification d'un projet de législation déléguée (communément intitulée procédures d'approbation

be established as regular and invariable parts of the Canadian system of subordinate law.—paragraph 15.

21. That all subordinate legislation not subject to a statutory affirmative procedure be subject to being disallowed on resolution of either House and that the Executive be barred from re-making any statutory instrument so disallowed for a period of six months from its disallowance.—paragraph 24.

22. That if any resolution for disallowance of a statutory instrument is moved, and is not withdrawn, the statutory instrument shall be deemed to have been disallowed if a debate on the resolution does not take place and culminate in a vote within a fixed number of sitting days.—paragraph 24.

23. That the affirmation procedure should be used where the exercise of the enabling powers may:

a) substantially affect the provisions of the enabling or any other statute;

b) impose or increase taxation, fees or charges;

c) lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy; or

d) involve considerations of special importance.—paragraph 26.

24. That a commitment be made by the Government to use the affirmation procedure where practicable and to follow a 21 day rule wherever possible, even in cases where the notice and comment provisions are not applied.—paragraph 26.

25. That the procedure for affirmative resolutions in either House be that contained in section 28.1 of the Interpretation Act.—paragraph 27.

26. That the Rules and Standing Orders of the Houses be amended to facilitate the affirmation procedure.—paragraph 26.

27. That the Interpretation Act provide that: no debate be held on a motion to affirm an instrument until the Regulatory Review Committee has been given an opportunity to report on it within a specified time and until the appropriate Standing Committee has reported on its merits or that it does not wish to do so or the specified time has expired.—paragraph 27.

28. That the affirmative procedure under section 18 of the Government Organization Act, R.S.C. 1970 2nd Supplement, C. 14, and section 4(2) of the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, C. 48, should be adopted for general use in Canada, as the orders tabled and laid before Parliament under them have no effect until affirmed.—paragraph 28.

29. That draft subordinate laws which are subject to affirmation should stand referred to the Regulatory Review Committee for scrutiny and report before the debate and vote on a motion to affirm takes place.—paragraph 28.

ou de rejet) deviennent des éléments réguliers et invariables du système canadien de la législation déléguée.—paragraphe 15.

21. Que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation.—paragraphe 24.

22. Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposé et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.—paragraphe 24.

23. Qu'on ait recours à la procédure de ratification lorsque l'exercice des pouvoirs habilitants peut:

a) se répercuter sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;

b) imposer ou augmenter des impôts, des tarifs ou des frais;

c) mettre en oeuvre une mesure que ne précise pas clairement à la loi habilitante ou donner une nouvelle orientation à la mesure;

d) comporter des considérations d'importance toute particulière.—paragraphe 26.

24. Que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle de «21 jours» dans la mesure du possible même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et commentaires ne sont pas appliquées.—paragraphe 26.

25. Que la procédure de résolution portant ratification dans l'une ou l'autre Chambre soit celle énoncée à l'article 28.1 de la Loi d'interprétation.—paragraphe 26.

26. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de façon à faciliter la procédure de ratification.—pararaphe 27.

27. Que la Loi d'interprétation stipule: qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le comité compétent en ait analysé le bien-fondé, ou ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le débat fixé ait expiré.—paragraphe 27.

28. Que la procédure de ratification prévue à l'article 18 de la Loi sur l'organisation du gouvernement (S.R.C. 1970, deuxième supplément, C. 14) et au paragraphe 4(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage (S.C. 1970-1971-1972, C. 48) soit adoptée au Canada puisqu'il y est stipulé que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés.—paragraphe 28.

29. Que les projets des mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiés soient renvoyés systématiquement au Comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiés en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ait lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.—paragraphe 28.

30. That, as the disallowance procedure in section 28.1 of the Interpretation Act is inadequate, and that the six following principles should be followed:

1. Subordinate laws are void and of no effect if not presented in each House within fifteen sitting days of their making.

2. Notice of motion for disallowance in either House must be moved within fifteen sitting days of the tabling or laying of a subordinate law in that House.

3. A notice of motion for disallowance of a subordinate law must be resolved within twenty sitting days, otherwise that law is deemed to be disallowed.

4. The debate on a motion for disallowance of a subordinate law must not be commenced until the expiry of the time limit for receipt of a report from the Regulatory Review Committee as to that law's legality and propriety and from the appropriate Standing Committee on its merits.

5. If a notice of motion for disallowance is unresolved in the Senate or in the House of Commons at the end of a Session or on dissolution of the House of Commons, the subordinate legislation which is the subject of the motion is deemed to be presented to the House concerned at the beginning of the next Session.

6. Subordinate legislation the same in substance as that disallowed may not be made within six months after disallowance or deemed disallowance without the consent of the House in which disallowance occurred.—paragraph 29.

31. That a minimum number of five signatures be required for a motion for disallowance in either House.—paragraph 29.

32. That any enabling power in the Subordinate Legislation Act which provides for the making of regulations exempting any subordinate law from any provision of the Act be made subject to affirmation by both Houses.—paragraph 63.

33. That section 28.1(2) of the Interpretation Act be carried forward so that where a subordinate law has been disallowed or is deemed to have been disallowed any law that was revoked or amended by the making of that law shall be deemed to have been revived at the date of disallowance.—paragraph 30.

NOTICE AND COMMENT PROCEDURES

34. That a mandatory notice and comment procedure covering all new subordinate legislation be introduced in Canada.—paragraph 41.

35. That the Committee supports the Economic Council of Canada in its recommendation that a sixty day notice and comment procedure for all new regulations which have a significant implication in terms of cost or impact on the distribution of income and are susceptible to cost benefit analyses. The Committee, however, would extend the use of

30. Que la procédure de révocation prévue à l'article 28.1 de la Loi d'interprétation étant inadéquate, les six principes énoncés ci-dessous soient appliqués:

1. Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentée dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.

2. Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée dans cette Chambre.

3. Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.

4. Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du Comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du Comité permanent intéressé.

5. Si un avis de motion de révocation meurt au feuilleton du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.

6. Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation. —paragraphe 29.

31. Qu'une motion de révocation déposée dans l'une ou l'autre des deux Chambres soit signée par au moins cinq membres.—paragraphe 29.

32. Que les deux Chambres ratifient tout pouvoir habilitant de la Loi sur la législation déléguée prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.—paragraphe 63.

33. Que la teneur du paragraphe 28.1 (2) de la Loi d'interprétation soit reportée afin que, lorsqu'une mesure législative subordonnée a été révoquée ou qu'elle est réputée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant remises en vigueur à la date de révocation. —paragraphe 30.

PÉRIODE RÉSERVÉE AUX AVIS ET AUX COMMENTAIRES

34. Qu'une période obligatoire réservée aux avis et aux commentaires visant toute nouvelle législation déléguée soit établie au Canada.—paragraphe 41.

35. Que le Comité accorde son appui à la recommandation avancée par le Conseil économique du Canada selon laquelle une période de soixante jours soit réservée aux avis et aux commentaires pour tout nouveau règlement ayant des répercussions appréciables en matière de coûts ou une incidence sur la répartition du revenu et pouvant faire l'objet d'analy-

notice and comment procedures to all new regulations.—paragraphs 38, 46.

36. That a notice to be published of a proposed subordinate law should be accompanied by a clear statement of the reasons for the proposed regulation, the policy to be furthered by it, and the socio-economic impact analysis where that has been developed pursuant to the existing Health, Safety and Fairness policy of the Treasury Board on the recommendation of the Economic Council of Canada.—paragraph 46.

37. That the socio-economic impact analysis be extended to as many new regulations as is possible.—paragraph 46.

38. That all opinions of advisory bodies and councils be tabled in Parliament with new subordinate laws or draft ones under a Canadian 21 day rule to assist any member who wishes to debate the merits of the law.—paragraph 46.

39. That the notice of a proposed subordinate law be published in the Canada Gazette.—paragraph 47.

40. That both the document which forms the factual basis of the decision to make a new subordinate law and the comments submitted on it should be open to public scrutiny and that any Freedom of Information legislation which is introduced so provide.—paragraph 48.

41. That the notice indicate the policy to be effected and the object to be achieved and invite representations as to both the policy and the means to be employed.—paragraph 49.

42. That, wherever possible, notice of proposed regulation making should be given before a draft regulation is prepared and published.—paragraph 49.

43. That, if a draft subordinate law is significantly altered as a result of submissions received, it should be readvertised with a further 30 day time limit for comments.—paragraph 48.

44. That a regulatory budget, giving a clear notice of all planned non-emergency subordinate laws be prepared, updated and brought forth every quarter.—paragraph 50.

45. That any subordinate legislation exempted from the notice and comment procedures be subject to the following conditions:

a) as soon as a draft is prepared for the Legal Advisors to the Privy Council, it is sent to the Standing Joint Committee on Regulatory Review;

b) cause is shown to the Committee why the regulation is required urgently or need not wait upon the sixty day notice period. While the Committee is sitting cause would have to be shown immediately. If a regulation is made when there is no Committee, cause would have to be shown as soon as the Committee was reconstituted.

c) In any case where the Committee considers cause has not been shown, it shall report the fact to the Houses

ses coûts-avantages. Cependant, le Comité étendrait le recours à cette procédure à tout nouveau règlement.—paragraphes 38, 46.

36. Que l'avis de publication d'un projet de législation déléguée soit accompagné d'un exposé précis des justifications du règlement et de la politique qu'il mettra en oeuvre ainsi que de l'analyse de l'impact socio-économique lorsque celle-ci aura été effectuée, conformément à la politique du Conseil du Trésor, concernant la santé, la sécurité, et l'équité, politique qui a été adoptée sur la recommandation du Conseil économique du Canada.—paragraphe 46.

37. Que le principe de l'analyse de l'impact socio-économique soit imposé à tout nouveau règlement, dans la mesure du possible. —paragraphe 46.

38. Que toutes les opinions pertinentes des organismes et conseils consultatifs soient déposées au Parlement en même temps que les mesures législatives déléguées, nouvelles ou sous forme de projet, conformément à la règle canadienne des 21 jours afin d'aider tout député qui souhaiterait débattre du bien-fondé de ces mesures.—paragraphe 46.

39. Que l'avis concernant un projet de législation déléguée soit publié dans la Gazette du Canada.—paragraphe 47.

40. Que le document justificatif de la décision de présenter une nouvelle législation déléguée et les commentaires y afférant soit accessible au public et que toute nouvelle loi sur la liberté d'information le stipule. —paragraphe 48.

41. Que l'avis indique la politique visée et l'objectif à atteindre et qu'il invite les intéressés à présenter des observations quant à cette politique ou aux moyens à utiliser.—paragraphe 49.

42. Que, dans la mesure du possible, l'avis concernant un projet de règlement paraisse avant la préparation de la publication de la première version.—paragraphe 49.

43. Que, si un projet de législation déléguée est sensiblement modifié pour tenir compte des observations faites, il soit republié et qu'il offre une nouvelle possibilité aux intéressés de faire connaître, dans les trente jours, leurs points de vue.—paragraphe 48.

44. Qu'un échéancier de réglementation donnant avis de façon claire de toutes les lois déléguées non urgentes prévues soit établi, mis à jour et présenté chaque trimestre. —paragraphe 50.

45. Que toute mesure législative déléguée dispensée de la période réservée aux avis et aux commentaires soit soumise aux conditions suivantes:

a) dès qu'un projet est rédigé à l'intention des conseillers juridiques du Conseil privé, il est envoyé au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires;

b) qu'une déclaration expliquant pourquoi le règlement est urgent ou ne saurait attendre la période de préavis de 60 jours soit présentée au Comité. Lorsque le Comité siège, les motifs devront être exposés immédiatement. Si un règlement est établie après la dissolution du Comité, les motifs devront être énoncés dès que le Comité est reconstitué;

c) si le Comité juge que la raison n'a pas été établie, il en fera immédiatement rapport aux Chambres et recomman-

forthwith and recommend disallowance where the regulation has already been made and refusal of affirmation where the regulation is subject to either of those procedures.—paragraph 51.

46. That the sanction for failure to show cause or to observe the conditions precedent for notice and comment to the Regulatory Review Committee be the invalidity of the subordinate law.—paragraph 53.

47. That interpretative rulings, Departmental guidelines and statements of policy to be applied to individual cases be subject to public input in their formation and be subject to the notice and comment procedure recommended for subordinate legislation.—paragraphs 54, 59.

48. That the quarterly consolidated index and table of statutory instruments should include reference to regulations which have been exempted from publication, according to their title (*which should be as descriptive as possible*), the Act and the section or sections under which they were made, their date and the date of their registration.—paragraph 59.

49. That statutes make use of a provision stating that regulations made thereunder or under specified sections thereof do not become effective until published or some specified time thereafter.—paragraph 59.

EXPLANATORY MEMORANDUM

50. That an explanatory memorandum be supplied to the Standing Joint Committee on Regulatory Review with each new subordinate law, whether in draft or in final form.—paragraph 80.

51. That such an explanatory memorandum contain explanations in detail of:

a) new powers which are being exercised;

b) substantial changes which are being made in the existing legislation;

c) the powers exercised which are linked with some other legislation, convention or treaty which is not referred to in the new subordinate law or its accompanying explanatory note, especially when that legislative connection or treaty is recent;

d) the enabling powers which are difficult to follow and for which an annotation or explanation of them would aid comprehension; and

e) a subordinate law which is to be amended and which itself has been subject to previous amendment so that it is difficult to follow what is proposed.—paragraph 80.

REGULATORY COUNCIL

52. That a Regulatory Council should be established with members from the regulatory agencies, government departments, public interest groups and industry.—paragraph 35.

53. That the Regulatory Council should maintain a continuous review of the regulatory process, including the making

dera le désaveu du règlement si celui-ci déjà été adopté ou sa non-ratification dans le cas contraire. —paragraphe 51.

46. Que l'inobservation de la condition suspensive relative aux avis et aux commentaires ou la non-communication au Comité d'examen des textes réglementaires entraîne l'invalidité de la mesure législative déléguée.—paragraphe 53.

47. Que les règles d'interprétation, les directives et énoncés de politique des ministères devant s'appliquer à des cas particuliers soient établis en collaboration avec le public et soient assujettis à la procédure réservée aux avis et aux commentaires recommande pour les mesures législatives déléguées.—paragraphes 54, 59.

48. Que les répertoires et le tableau mis à jour trimestriellement des textes réglementaires mentionnent tous les règlements qui ont été exemptés de la publication, leur titre, (*qui devrait être aussi descriptif que possible*), la loi et l'article ou les articles en vertu desquels ils ont été établis, leur date d'adoption et celle de leur enregistrement.—paragraphe 59.

49. Que les lois stipulent que les règlements qui en découlent ou établis en vertu d'articles déterminés n'entrent en vigueur qu'une fois publiés ou après un certain délai.—paragraphe 59.

NOTES EXPLICATIVES

50. Qu'une note explicative soit donnée au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires sur chaque nouvelle mesure législative déléguée, qu'elle se présente sous forme de projet ou sous sa forme définitive.—paragraphe 80.

51. Que cette note explicative renferme des explications détaillées sur:

a) les nouveaux pouvoirs exercés;

b) les modifications notables qui sont apportées à la loi existante;

c) les pouvoirs exercés liés à une autre loi, à une convention ou à un traité auxquels ne renvoie pas la nouvelle législation déléguée ou les notes explicatives qui l'accompagnent en particulier lorsque ce lien législatif ou ce traité sont récents;

d) les pouvoirs habilitants qui sont difficiles à suivre et qu'une note ou une explication aiderait à comprendre;

e) une mesure de législation déléguée qui doit être amendée alors qu'elle a été elle-même soumise à des amendements antérieurs, de sorte qu'il est difficile de suivre ce qui est proposé.—paragraphe 80.

CONSEIL DE RÉGLEMENTATION

52. Qu'un Conseil de réglementation composé de représentants des organismes de réglementation, des ministères, de groupes d'intérêt public et de l'industrie soit créé.—paragraphe 35.

53. Que le Conseil suive de près le processus de réglementation et soit chargé d'établir et d'étudier les mesures législati-

and scrutiny of subordinate law and of means of eliminating unnecessary regulatory effort.—paragraph 35.

54. That the Regulatory Council should make any reports they deem necessary suggesting alterations in procedures and alternative methods of giving publicity to proposed subordinate law making.—paragraph 35.

55. That the Regulatory Council review the operation of the notice and comment procedure at regular intervals to see if more stringent or different procedural requirements are necessary in particular cases of subordinate law-making or in respect of particular agencies or departments of Government.—paragraph 52.

56. That the Regulatory Council be given a mandate to study the whole question of "quasi-law" of interpretative and policy statements, guidelines and manuals, applied by administrators.—paragraph 35.

57. That all departmental directives and guidelines as to the exercise of discretion under a statute or subordinate law where the public is affected by such discretion be published and subject to parliamentary scrutiny.—paragraph 59.

VOTES IN APPROPRIATION ACTS

58. That the making of extensive subordinate laws under Votes in Appropriation Acts should stop and that all existing subordinate laws made under Votes be subject to review as to merits by the appropriate Standing Committees.—paragraph 12.

LEGAL OPINIONS OF THE DEPARTMENT OF JUSTICE

59. That the legal opinions given by a solicitor of the Department of Justice or of the Attorney-General himself, when expressly relied upon for a particular course of action or omission in subordinate law making, be made available to the Committee and to the public.—paragraph 79.

DRAFTING PRINCIPLES

60. That the principles and techniques for the drafting of subordinate legislation detailed in paragraphs 68 to 73, be scrupulously followed.

REGULATIONS UNDER THE FISHERIES ACT

61. That the Fisheries Act be amended to permit sub-delegated law-making by the Minister and by designated officials.—paragraph 34.

62. That such sub-delegated laws be exempt from all notice and comment procedures and from the pre-scrutiny requirements of examination by the Legal Advisors to the Privy Council Office.—paragraph 34.

63. That these laws come into force on their being made known locally where they are to apply.—paragraph 34.

ves déléguées et les moyens d'éviter toute réglementation inutile.—paragraphe 35.

54. Que le Conseil de réglementation rédige des rapports proposant des modifications de procédures et d'autres moyens de faire connaître les projets de règlement.—paragraphe 35.

55. Que le Conseil de réglementation étudie l'opportunité de la procédure réservée aux avis et commentaires à intervalles réguliers afin de déterminer si un processus différent ou plus rigoureux s'impose pour certaines mesures législatives déléguées ou à l'égard de certains autres organismes ou ministères gouvernementaux.—paragraphe 52.

56. Que le Conseil de réglementation soit chargé d'étudier le domaine parallèle des déclarations de principe, des textes d'interprétation, des directives et des manuels qui doivent être appliqués par les administrateurs.—paragraphe 35.

57. Que toutes les directives et lignes de conduite du ministère relatives à l'exercice d'un pouvoir de discrétion au terme d'une loi ou d'une mesure législative déléguée soient publiées et soumise à l'examen du Parlement lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de ce pouvoir.—paragraphe 59.

CRÉDITS FIGURANT DANS LES LOIS DE FINANCE

58. Que l'élaboration de nombreux textes législatifs délégués établis en vertu de crédits figurant dans les lois de finance cesse et que toute les mesures législatives déléguées adoptées en vertu de crédits fassent l'objet d'un examen quant à leur validité par les comités permanents appropriés. —paragraphe 12.

L'AVIS JURIDIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

59. Que les avis juridiques données par un avocat du ministère de la Justice ou du Procureur-général sur lesquels on se fonde expressément pour expliquer une démarche particulière ou une omission dans l'établissement de mesures législatives déléguées soient communiqués au comité et au public.—paragraphe 79.

PRINCIPES DE RÉDACTION

60. Que les principes et pratiques de rédaction des mesures législatives déléguées figurant aux paragraphes 68 & 73 soient suivis scrupuleusement.

RÈGLEMENTS ÉTABLIS CONFORMÉMENT À LA LOI SUR LES PÊCHERIES

61. Que la loi sur les pêcheries soit modifiée pour permettre au ministre et à ses agents désignés d'édicter des règlements par voie de sous-délégation.—paragraphe 34.

62. Que ces textes réglementaires établis par sous-délégation soient dispensés de la procédure réservée aux avis et aux commentaires et de l'examen obligatoire par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé.—paragraphe 34.

63. Que ces textes entrent en vigueur dès qu'ils seront rendus publics dans la localité où ils doivent s'appliquer.—paragraphe 34.

64. That these laws remain subject to *ex post facto* scrutiny by the Regulatory Review Committee, to which they should be required to be sent.—paragraph 34.

65. That a reference be given to the Standing Committee on Fisheries and Forestry to engage in a detailed study of all aspects of the Fisheries Act and the policies pursued under it, and that the Standing Joint Committee on Regulatory Review be empowered to report on all subordinate law making powers contained in the present Act.—paragraph 71.

SUNSET PROCEDURES

66. That, after a subordinate law has been in force for a reasonable time, its effectiveness should be evaluated. While such evaluations will of necessity have to be generally performed by Government Departments and Agencies, your Committee recommends, as does the Economic Council of Canada, that they be referred to the appropriate Standing Committees of the Houses for review.—paragraphs 14, 55.

FOOTNOTES

[1] "26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments." S.C. 1970-71-72, c. 38.

[2] Third Report of the Special Committee of the House of Commons on Statutory Instruments, 1968-69 Session.

[3] These traditions and opinions are referred to in section E of this Report.

[4] Laid in draft and no effect until affirmed (2); Ceases to have effect after fixed period unless affirmed (4); Disallowance by both Houses (11); Disallowance by either House (2); Disallowance by House of Commons alone (2).

[5] This will necessarily include almost every statutory instrument made under existing statutes.

[6] S.C. 1975, C. 75, section 46.

[7] R.S.C. 2nd Supplement, C. 29, section 1(3).

[8] "Responsible Regulation", November 1979, Interim Report of the Economic Council of Canada under its Regulation Reference.

[9] The definitions of "health, safety and fairness" and the listed Statutes will be found in Appendix IV along with a summary of the Treasury Board procedures, prepared by G. Walter Miller of the Library of Parliament.

[10] Aerosol Sprays, March 1979 and Use of Arsenic in Gold Roasting, October 1979.

[11] H. Janisch: Policy Making in Regulations 1979, 17 OHLJ, 46 at 95, quoted D.J. Mullan "Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario" Research Publication No. 9, Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, page 114.

[12] No. 553. *Rule* (*a*) This section applies, according to the provisions thereof, except to the extent that there is involved; (1) a military or foreign affairs function of the United States; or (2) a matter relating to agency management or personnel or to public property, loans, grants, benefits, or contracts. (*b*) General notice of proposed rule making shall be published in the Federal Register, unless persons subject thereto are named and either personally served or otherwise have actual notice thereof in accordance with law. The notice shall include; (1) a statement of the time, place, and nature of public rule making proceedings; (2) reference to the legal authority under which the rule is proposed; and (3) either the terms of substance of the proposed rule or a description of the subjects and issues involved. Except when notice or hearing is required by statute, this subsection does not apply; (A) to interpretative rules, general statements of policy, or rules of agency organization, procedure, or practice; or (B) when the agency for good cause finds (and incorporates the finding and a brief statement of reasons therefor in the rules issued) that notice and public procedure thereon are impracticable,

64. Que ces textes soient assujettis à l'étude rétroactive du Comité d'examen des textes réglementaires devant lequel ils devraient être renvoyés.—paragraphe 34.

65. Que le Comité permanent des pêcheries entreprenne une étude détaillée de tous les aspects de la Loi sur les pêcheries et des politiques qui en découlent et que le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires puisse faire rapport sur toutes les lois relatives à la délégation de pouvoirs contenue dans la loi actuelle. —paragraphe 71.

MESURES TEMPORAIRES

66. Que l'efficacité des mesures législatives déléguées en vigueur depuis un certain temps soit évaluée. Bien qu'en général, les ministères et organismes gouvernementaux devraient, par la force des choses, se charger de ces évaluations, le Comité recommande, comme le fait le Conseil économique du Canada, qu'elles soient renvoyées pour examen aux comités permanents appropriés des deux Chambres.—paragraphes 14, 55.

NOTES EXPLICATIVES

[1] «26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'artile 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires». S.C. 1970-71-72, c.38.

[2] Troisième rapport du Comité spécial des textes réglementaires de la Chambre des communes, session de 1968-1969.

[3] Ces règles traditionnelles et ces opinions se retrouvent à la partie E du présent Rapport.

[4] Présentés sous forme de projet et sans effet jusqu'à affirmation (2); Sans effet après une période déterminée à moins d'affirmation (4); Sujets à révocation par les deux Chambres (11); Sujets à révocation par l'une des deux Chambres (2); Sujets à révocation par la seule Chambre des Communes (2).

[5] La presque totalité des textes réglementaires adoptés en application des lois existantes tomberont forcément dans cette catégorie.

[6] S.C. 1975, c. 75, article 46.

[7] S.R.C. 2ième Supplément, c. 29, paragraphe 1(3).

[8] Rationalisation de la réglementation publique, novembre 1979, Rapport provisoire du Conseil économique du Canada.

[9] Les définitions de «santé, sécurité et équité» et les lois en cause figurent à l'annexe IV, de même qu'un résumé des procédures du Conseil du Trésor, établi par G. Walter Miller, de la Bibliothèque du Parlement.

[10] Bombes aérosol, mars 1979, et dégagement d'arsenic par les fours de grillage de l'or, octobre 1979.

[11] H. Janisch: *Policy Making in Regulations, 1979*, 17 OHLJ, 46 à 95, citation de D.J. Mullan, *Rule-Making Hearings:* A General Statute for Ontario. Research Publication No 9, Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, page 116.

[12] No 553. *Réglementation a*) Les dispositions du présent article s'app.liquent, sauf lorsqu'il s'agit: (1) d'affaires militaires ou étrangères des États-Unis; ou (2) d'une question ayant trait à la gestion d'un organisme, au personnel ou à un bien public, aux prêts, aux subventions, aux prestations ou aux contrats. *b*) Un avis public de la réglementation proposée doit être publié dans le *Federal Register*, à moins que les personnes qui y sont assujetties on soient expressivement nommée ou autrement notifiés conformément à la loi l'avis doit indiquer; (1) la date, le lieu, et la nature des audiences publiques; (2) le texte habilitant en vertu duquel le règlement est proposé; et (3) soit le contenu du projet de règlement, soit une description des sujets et des questions en causes. Sauf lorsque l'avis ou l'audience est obligatoire aux termes de la Loi, le présent paragraphe ne s'applique pas; (A) aux règlements d'interprétation, aux déclarations de principe général, aux règlements de la structure, de la procédure ou de la pratique de l'organisme; ou (B) lorsque l'organisme, à raison, juge, (*et ajoute ses conclusions et une brève justification de cette conclusion dans les règlements élaborés*) que la

unnecessary, or contrary to the public interest. (*c*) After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the ruling making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose. When rules are required by statute to be made on the record after opportunity for an agency hearing, sections 556 and 557 of this title apply instead of this subsection. (*d*) The required publication or service of a substantive rule shall be made not less than 30 days before its effective date, except; (1) a substantive rule which grants or recognizes an exemption or relieves a restriction; (2) interpretative rules and statements of policy; or (3) as otherwise provided by the agency for good cause found and published with the rule. (*e*) Each agency shall give an interested person the right to petition for the issuance, amendment, or repeal of a rule. (Pub. L. 89-554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 383).

The Committee is indebted to Professor D.J. Mullan for his commentary on the MacGuigan and McRuer objections to notice and comment procedures and for his analysis of the Administrative Procedures Act provisions and of the exceptions contained in section 553. See Commission on Freedom of Information and Individual Privacy: "Rule-making Hearings: A General Statute for Ontario" Research Publication No. 9.

[13] *A Report of the Commission on Federal Paperwork:* Rule-making (*Washington:* U.S. Government Printing Office, 1977) p. 48 quoted Mullan, op cit, p. 156.

[14] Mullan, op cit, p. 141.

[15] A summary of those procedures prepared by G. Walter Miller of the Library of Parliament, Research Branch, is attached as Appendix V. A more detailed study will be found in Mullan, op. cit. Chapter V.

[16] *Ibid*, p. 43-44.

[17] Third Report of the Special Committee of the House of Commons of Canada on Statutory Instruments, Session 1968-69.

[18] First Special Report from the Joint Committee on Statutory Instruments, Session 1977-78, H.L. 51; H.C. 169; para. 12.

APPENDIX I

SUBORDINATE LAW, ORDERS IN COUNCIL, "MINISTERIAL ORDERS", REGULATIONS, STATUTORY INSTRUMENTS AND OFFICIAL DOCUMENTS

1. There is no magic in nomenclature. It is generally the nature of a document which is important, not its name. (Unfortunately, there are exceptions to this proposition within the definitions of "regulation" and of "statutory instrument" in the Statutory Instruments Act.)

2. Virtually all acts of the Crown, of its servants and agents, which have legal effect are carried out by or evidenced in writing. The resulting documents bear many names and there is little consistency in the names of documents (regulation, order, by-law, warrant, etc.) in which acts or powers are executed, exercised or evidenced. The form of some documents and of appointments to some offices, the sealing requirements and the signatures required are set out in the Formal Documents Regulations made under the Seals Act.

3. The formal decision of the Governor in Council to issue a document or to make an appointment is in almost all cases embodied in an Order in Council. Similarly, the decision to issue a Proclamation is embodied in an Order in Council.

procédure d'avis et de commentaires à cet égard est inapplicable, inutile ou contraire à l'intérêt public. *c*) Une fois l'avis présenté, l'organisme est tenu de donner aux intéressés l'occasion de participer au processus de réglementation en présentant les données, points de vue ou arguments écrits et d'être ou non entendus. Après l'étude des documents appropriés, l'organisme est tenu d'incorporer dans le règlement adopté une déclaration générale de son fondement et de son objet. Lorsque conformément à la loi, les règlements doivent être «enregistrés» après que les intéressés ont pu être entendus, les articles 556 et 557 de la présente loi s'appliquent au lieu du présent paragraphe. *d*) La publication ou la production d'une règle de fond ne doit pas être faite moins de 30 jours avant sa date d'entrée en vigueur sauf lorsqu'il s'agit (1) d'une règle de fond qui accorde ou reconnaît une dispense ou enlève une restriction; (2) une règle d'interprétation ou une déclaration de principe; ou; (3) un tout autre motif invoqué par l'organisme à condition que cette dérogation soit justifiée et publiée avec la règle. *e*) chaque organisme doit donner aux intéressés la possibilité de présenter une pétition pour l'élaboration, la modification ou l'annulation d'un règlement. (*Pub.L.89-554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 383*).

Le Comité tient à remercier tout particulièrement M. D. J. Mullan de ses commentaires sur les objections présentées par le Comité MacGuigan et la Commission McRuer en ce qui a trait aux procédures d'avis et de commentaires, et pour son analyse de l'*Administrative Procedures Act* et des dispenses accordées aux termes de l'article 553. Voir *Commission on Freedom of Information and Individual Privacy:* Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario Research Publication No. 9.

[13] *A Report of the Commission on Federal Paperwork:* Rule-making (*Washington:* Imprimerie du gouvernement américain 1977) p. 48 citation de Mullan, op. cit., p. 156.

[14] Mullan, op. cit., p. 141.

[15] Un résumé de ces procédures, préparé par G. Walter Miller, de la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, est joint en annexe V. On trouvera une étude plus détaillée dans Mullan, op. cit., chap. V.

[16] *Ibid*. p. 43-44.

[17] Troisième Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes du Canada des textes réglementaires, session 1968-1969.

[18] Premier Rapport spécial du Comité mixte des textes réglementaires, session 1977-1978, C.H. 51; C.C. 169; paragraphe 12.

ANNEXE I

LÉGISLATION SUBORDONNÉE, DÉCRETS DU CONSEIL, «ORDONNANCE MINISTÉRIELLES», RÈGLEMENTS, TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DOCUMENTS OFFICIELS

1. Il n'y a aucun mystère dans la nomenclature. C'est généralement la nature du document qui importe, et non pas son nom. (Malheureusement, il existe des exceptions à cet énoncé aux termes de la définition qui est donnée de «règlement» et de «texte réglementaire» dans la Loi sur les textes réglementaires.)

2. Presque toutes les Lois de la Couronne, de ses serviteurs et agents, qui ont un effet légal, sont matérialisées par un écrit. Les documents qui en résultent et par lesquels les lois sont appliquées et les pouvoirs exercés, portent différents noms, et qui sont parfois contradictoires (règlement, décret, arrêté, mandat, etc.). La forme de certains documents et les nominations à certains postes, les conditions d'authentification et les signatures obligatoires sont prescrites dans le Règlement sur les documents officiels établis en vertu de la Loi sur les sceaux.

3. La décision officielle du gouverneur en conseil d'émettre un document ou d'effectuer une nomination fait presque toujours l'objet d'un arrêté en conseil, de même que toute décision d'émettre une proclamation.

4. An Order in Council is an Order of the Sovereign, or of Her representative for the time being whether Governor-General or Administrator, made after receiving the advice (not necessarily the consent although that is now, politically, always essential) of the Privy Council. For the giving of advice no particular quorum of Council is now required by law. By tradition dating from 1627 a minimum of three Councillors, in addition to the Sovereign, is required. This replaced an earlier requirement of Henry VIII that a minimum of two Councillors attend upon the Sovereign. In Canada a quorum of four seems customarily to have sat. Queen Victoria's Instructions to the first Governor General, Viscount Monck, provided for a quorum of four Councillors and this requirement has been followed as a tradition ever since. In contrast with the practice in the other countries of the Monarchical Commonwealth, the Governor General does not preside at meetings of the Council and has not done so for many decades. Dr. Forsey advises that the last occasion occurred during the Great War, H.R.H. the Duke of Connaught presiding.

5. The Order in Council is the universal work horse of Canadian administration. This is particularly so since so many statutes provide that the subordinate laws made under them and the administrative acts and appointments required by them shall be done and made by the "Governor in Council". The consequence of this is that, since the Governor in Council acts by Order in Council, subordinate laws, appointments and administrative acts are all embodied in or authorized by Orders in Council, although the documents that result may be termed regulations, orders, warrants, rules or anything else Parliament called them in the enabling statutes. The form of making them all is an Order in Council.

6. In many cases Parliament provides that some delegate may make laws or do some act "with the approval of the Governor in Council". The approval, when it is forthcoming, is signified in an Order in Council.

7. Consequently, of all the Orders in Council made in any year only a proportion, at present about one fifth, can be classified as making or as approving the making of subordinate laws, whether those subordinate laws go under the name of regulations, rules, by-laws, orders, tariffs or whatever. In answer to a question of Mr. Leonard Jones (H.C. Debates October 17, 1977 p. 8259) the following statistics were given:

Total number of Orders in Council made in 1976		3326
Pursuant to Statute	3265	
Under the Royal Prerogative	61	

DESCRIPTION OF ORDERS IN COUNCIL FOR THE YEAR 1976

	Number	Percentage
Appointments (includes re-appointments, resignations and fixing salaries)	750	22.55

4. Un décret du Conseil est un décret de la souveraine ou de son représentant du moment, qu'il s'agisse du gouverneur général ou de l'administrateur, établi après que le gouvernement a reçu l'avis du Conseil privé (pas nécessairement son consentement, bien que politiquement, ce dernier soit actuellement toujours essentiel). La loi n'impose aucun quorum particulier au Conseil pour donner un avis. Selon une tradition qui remonte à 1627, il faut un minimum de trois conseillers, en plus du souverain. Cette tradition a remplacé la condition posée antérieurement par Henri VIII: un minimum de deux conseillers, en plus du souverain. Il semble que le Canada ait toujours retenu un quorum de quatre personnes. Selon les instructions données par la Reine Victoria au premier gouverneur général, le vicomte Monck, il fallait un quorum de quatre conseillers; cette pratique est devenue une tradition depuis. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays membres du Commonwealth, le gouverneur général ne préside pas les assemblées du Conseil, et ce depuis nombre de décennies déjà. Aux dires de M. Forsey, la dernière fois remonte à la Grande Guerre, sous S.A.R. le maréchal duc de Connaught.

5. Le décret du Conseil est l'outil universel de l'administration canadienne. Ceci est particulièrement vrai, étant donné que de nombreuses lois stipulent que la législation subordonnée, les actes administratifs et les désignations qu'elles prévoient, devront être établis par le «gouverneur en conseil». En conséquence, étant donné que le gouverneur en conseil établit des décrets du Conseil, la législation subordonnée, les désignations et les actes administratifs sont matérialisés ou autorisés par des décrets du Conseil, bien que les documents en question puissent être appelés règlement, décret, mandat, règle, ou tout autre terme choisi par le Parlement dans le texte habilitant. Du point de vue formel, tous ces documents sont des décrets du Conseil.

6. Le Parlement prévoit souvent qu'un délégué peut établir des lois ou prendre des mesures «avec l'approbation du gouverneur en conseil». Lorsqu'elle est accordée, cette approbation est présentée sous la forme d'un décret du conseil.

7. Par conséquent, de tous les décrets en conseil rendus en un an, seulement une fraction, un quart environ à l'heure actuelle, peuvent être considérés comme une promulgation ou une approbation de lois accessoires, qu'il s'agisse de règlements, de règles, de statuts, d'ordonnances, de tarifs ou autres. En réponse à une question posée par M. Leonard Jones (Débats de la Chambre des communes) le 17 octobre 1977, p. 8259), les statistiques suivantes ont été fournies:

Nombre total de décrets en conseil rendus en 1976		3326
En vertu de lois	3265	
Aux termes de la prérogative royale	61	

VENTILATION DES DÉCRETS DU CONSEIL PRIS EN 1976

	Nombre	Pourcentage
Nominations (dont les nouvelles nominations, les démissions et la fixation des traitements)	750	22.55

Regulations and other Statutory Instruments	653	19.63
Lands and other property (includes exchanges, acquisitions, transfers to or from a Province, sales of lands under the surplus Crown Assets Act and under the Veterans' Land Act)	481	14.46
Contracts and other agreements	289	8.70
Pardons and Revocations (under Criminal Records Act)	234	7.03
Foreign Investment Reveiw Act	232	6.97
Payments, loans, contributions, grants and gifts	161	4.84
Remission Orders	82	2.46
Satisfied Securities	75	2.25
Judges Act, other than appointments (annuities to widows, approving residence, retirements, etc.)	55	1.65
Railways	41	1.23
Ex gratis payments	35	1.05
Other	238	7.18
Total	3,326	100.00

8. Parliament occasionally delegates subordinate law-making power to persons other than the Governor General in Council. The Post Office Act, for example, confers extensive subordinate law-making power direct on the Postmaster General. The Aeronautics Act allows the Governor in Council to empower the Minister of Transport to make extensive subordinate laws (confusingly called "Orders"). Under a series of Acts, the Canadian Transport Commission enjoys extensive law-making power.

9. Amongst subordinate laws the Statutory Instruments Act introduces a series of highly artificial distinctions. Some subordinate laws, by whomsoever they are made, are categorized as "statutory instruments" and of these some are further categorized as "regulations" (although they may be called regulations, by-laws, tariffs, rules or whatever). Only "regulations" and certain other statutory instruments and types of statutory instruments, as determined by Parliament or by the Clerk of the Privy Council, must be registered in the Privy Council Office and published in the Canada Gazette, Part II.

10. A list or schedule of all Orders in Council made is tabled in the House of Commons monthly and copies of the list are available from the Sessional Papers Office. No such list is tabled in the Senate. A copy of any Order in Council, other than one exempted from inspection pursuant to the Statutory Instruments Act—(1) may be obtained from the office of the

Règlements et autres textes réglementaires	653	19.63
Terres et autres propriétés (dont les échanges, les acquisitions, les transferts d'une à l'autre province, la vente de terres en vertu de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne ou de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants)	481	14.46
Contrats et autres ententes	289	8.70
Pardons et révocations (en vertu de la Loi sur le casier judiciaire)	234	7.03
Loi sur l'examen de l'investissement étranger	232	6.97
Versements, prêts, contribution, octrois et cadeaux	161	4.84
Décrets dt remise	82	2.46
Libération des garanties	75	2.25
Loi sur les juges et autres nominations (octroi de pension aux veuves, approbation de la résidense, retraite, etc.)	55	1.65
Chemins de fer	41	1.23
Paiements à titres gracieux	35	1.05
Autres	238	7.18
Total	3,326	100.00

8. Le Parlement délègue à l'occasion le pouvoir de prendre des mesures législatives accessoires à des personnes autres que le gouverneur en conseil. La Loi sur les postes, par exemple confère directement au ministre des Postes le pouvoir extensif d'édicter des mesures accessoires. La Loi sur l'aéronautique permet au gouverneur en conseil d'habiliter le ministre des Transports à édicter, de façon extensive, de telles mesures (appelées «ordonnacnces», ce qui porte à confusion). En vertu d'une série de lois, la Commission canadienne des transports jouit aussi du pouvoir de faire des lois.

9. Parmi les mesures législatives accessoires, la Loi sur les textes réglementaires apporte une série de distinctions hautement artificielles. Certaines mesures de cette catégorie, peu importe par qui elles sont prises, sont classées comme des «textes réglementaires» et parmi ceux-là, certains sont classés comme des «règlements» (bien qu'il puisse s'agir de règlements, de statuts, de tarifs, de règles ou autres). Seuls «les règlements» et certains autres textes réglementaires, ou autres mesures du genre, dont la forme est fixée par le Parlement ou par le greffier du Conseil privé, doivent être enregistrés au Bureau du Conseil privé et publiés dans la Gazette du Canada, Partie II.

10. Une liste, ou annexe, de toutes les ordonnances en conseil rendues, est déposée à la Chambre des communes une fois par mois et des exemplaires de cette liste sont distribués par la Direction des journaux parlementaires. Aucune liste de ce genre n'est déposée au Sénat. On peut obtenir un exemplaire d'une ordonnance en conseil, sauf si elle fait l'objet

Assistant Clerk of the Privy Council, 15th Floor, Varette Building, 130 Albert Street, Ottawa.

11. It follows from the foregoing that

(i) subordinate laws not made by or approved by Order in Council will not appear on the monthly list of Orders in Council;

(ii) only a portion of the Orders in Council on the monthly list will be subordinate legislation whether regulations or other statutory instruments;

(iii) only a portion of the Orders in Council on the monthly list will appear in Canada Gazette Part II; others may appear in Part I of the Gazette or not be published at all.

12. In other jurisdictions of the British Commonwealth enjoying the same constitutional forms as does Canada, it is far more common to confer subordinate law-making power on Ministers and on boards, commissions and tribunals. Consequently, in those jurisdictions there will be far fewer instances of subordinate laws being embodied in Orders in Council or Minutes of the Privy or Executive Council.

13. In the United Kingdom, in particular, use of the Order in Council to make subordinate law is rare, being confined largely to emergency laws, and constitutional arrangements for colonies and dependencies. In addition, the United Kingdom displays a greater sophistication in the use of royal instruments and seals than does Canada with the result that the numbers of Orders in Council necessary to authorize appointments and governmental actions is correspondingly less.

14. In the United Kingdom most primary subordinate law is made by Secretaries of State or by other Ministers of the Crown. Virtually all primary subordinate laws falls into the United Kingdom definition of statutory instrument. Again, however, the documents in which subordinate laws are contained go under various names, regulations, orders, schemes, directions, by-laws, warrants, resolutions, although by far the greater number of them all is made by Ministers.

15. In considering United Kingdom subordinate legislation, there is no magic, special significance or even specific meaning in the phrase "Ministerial order".

16. An analysis of United Kingdom statutory instruments made in 1976 is attached.

17. There is no reason to suppose from statistics now available that Canada is any more or less governed by laws made outside Parliament than is the United Kingdom. While it may appear that the total number of statutory instruments or their equivalents in Canada, Dominion and Provincial, would far exceed the 2,248 for the United Kingdom in 1976, it must be remembered that

(i) the functions of local government are far more extensive in the United Kingdom than in Canada;

d'une interdiction d'inspection en vertu de la Loi sur les textes réglementaires—(1), au bureau du greffier-adjoint du Conseil privé; 10ième étage, Immeuble Varette, 130, rue Albert, Ottawa.

11. On peut donc conclure de ce qui précède, que

(i) les mesures législatives accessoires qui ne sont pas faites ou approuvées par une ordonnance en conseil ne sont pas publiées dans la liste mensuelle des ordonnances en conseil;

(ii) seule une fraction des ordonnances en conseil apparaissant sur la liste mensuelle entrera dans la catégorie de législation subordonnée, qu'il s'agisse de règlements ou d'autres textes réglementaires;

(iii) seule une fraction des ordonnances en conseil apparaissant sur la liste mensuelle est publiée dans la Gazette du Canada, Partie II; d'autres sont parfois publiées dans la Partie I de la Gazette ou ne sont pas publiées du tout.

12. Dans d'autres États du Commonwealth britannique qui ont le même cadre constitutionnel que le Canada, il est beaucoup plus fréquent qu'ici de conférer le pouvoir de faire des mesures législatives accessoires à des ministres ou à des commissions, conseils ou tribunaux. Par conséquent, dans ces pays, les mesures législatives accessoires prendront bien moins souvent la forme d'ordonnances en conseil ou de décisions du Conseil privé ou exécutif.

13. Au Royaume-Uni, en particulier, on se sert rarement de décrets en conseil pour promulguer la législation subordonnée, cette méthode étant plutôt réservée pour les lois d'urgence et les dispositions constitutionnelles relatives aux colonies et territoires non autonomes. En outre, le Royaume-Uni se montre plus judicieux que le Canada dans l'usage des instruments et des sceaux royaux et, par conséquent, le nombre de décrets en conseil nécessaires pour autoriser les nominations ou encore, les initiatives du gouvernement, y est inférieur.

14. Au Royaume-Uni la législation subordonnée est, pour la plus grande partie, élaborée par les secrétaires d'État ou d'autres ministres de la Couronne. En fait, au Royaume-Uni, presque toutes les principales lois secondaires entrent dans la catégorie des textes réglementaires. Toutefois, les documents qui contiennent ces lois secondaires portent des titres différents: règlements, décrets, projets, directives, règlements administratifs, mandats, résolutions, bien que la grande majorité émane des ministres.

15. Si l'on examine la législation secondaire au Royaume-Uni, on ne doit accorder aucune signification magique, spéciale, ou même spécifique, au terme «décret ministériel».

16. Vous trouverez ci-joint une analyse des textes réglementaires au Royaume-Uni faite en 1976.

17. Rien dans les statistiques actuellement disponibles ne laisse supposer que le Canada soit plus ou moins gouverné par des lois établies à l'extérieur du Parlement que ce n'est le cas au Royaume-Uni. Bien qu'il puisse sembler que le nombre total de textes réglementaires ou leur équivalent au Canada, que ce soit à l'échelle fédérale ou provinciale, est très supérieur aux 2,248 textes de cette nature, qu'on a enregistrés au Royaume-Uni en 1976, on doit se rappeler que

(i) les attributions du gouvernement local sont plus considérables au Royaume-Uni qu'au Canada;

(ii) there has developed in the United Kingdom an orderly system of Ministerial Circulars, Letters and Directives which contain many subordinate rules but which are not included in the category "statutory instrument". It is known that much the same practice obtains in Departments of the Government of Canada through the issuing of "Guidelines" and "Manuals". However, these are generally secret, unlike their United Kingdom counterparts, and it is impossible to form any estimate as to their number or as to the number of substantive rules in them.

(iii) the definition of "statutory instrument" in the United Kingdom has been treated as not extending to include rules made in the exercise of a sub-delegated power.

18. It is often said in the Press, and is popularly believed, that in Canada the Cabinet makes all regulations (and other statutory instruments) made by Order in Council. This is not true. First, the Governor General, whose approval is an essential element, is not part of the Cabinet. Secondly, while the Cabinet, sometimes after a recommendation of a Cabinet Committee, does consider some especially important or sensitive regulations, by far the greater number is recommended for His Excellency's approval by the Special Committee of Council, which consists of ten Privy Councillors with a quorum of four. The decision as to whether a regulation has sufficient policy implications to warrant going to a Cabinet Committee or direct to Cabinet is made essentially by the recommending Minister, occasionally by Cabinet itself.

FOOTNOTE

[1] The details are set out in section 21 of the Statutory Instruments Regulations. In peacetime this restriction, so far as it bears on Orders in Council, relates to pardons and the precise salary portions of appointments.

Statutory Instruments made in the U.K. in 1976

1. General statutory instruments	1,114
Local statutory instruments	1,134
	2,248

Note The local instruments are not always printed and are not included in the annual volume of statutory instruments.

2. Analysis of the 1,114 general statutory instruments:

Orders	484
Regulations	381
Orders in Council	128
Rules	53
Acts of Sederunt	39
Acts of Adjournment	4
Schemes	13
Approval instruments	4
Orders of Council	3
Directions	2
Byelaws	1

(ii) on a mis au point au Royaume-Uni un système bien ordonné de circulaires, de lettres et de directives ministérielles, qui contiennent un bon nombre de règles secondaires qui ne sont pas incluses dans la catégorie de textes réglementaires. C'est un fait bien connu que les ministères du gouvernement canadien utilisent un système analogue en publiant des «lignes directrices» et «guides». Toutefois, il s'agit de documents qui restent habituellement secrets, au contraire de leurs équivalents au Royaume-Uni, et il est impossible d'en évaluer le nombre, pas plus que celui des règles fondamentales qu'ils contiennent.

(iii) au Royaume-Uni, on considère que la définition de textes réglementaires exclut les règlements faits dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir sous délégué.

18. Il est souvent dit dans les journaux, et on y prête foi, que c'est le Cabinet qui, au Canada, promulgue tous les règlements (*et autres textes réglementaires*) édictés par décret du Conseil. C'est faux. Premièrement, le gouverneur général, dont l'approbation est requise, ne fait pas partie du Cabinet. Deuxièmement, quoique le Cabinet, à la suite d'une recommandation d'un comité du Cabinet, étudie certains règlements qui sont particulièrement importants ou délicats, la grande majorité est soumise à l'approbation de son Excellence par un comité spécial du Conseil composé de dix membres du Conseil privé dont le quorum est fixé à quatre. C'est le Ministre faisant la recommandation, ou parfois le Cabinet lui-même, qui décide si les répercussions d'un règlement, sur le plan de la politique, sont telles que celui-ci doit être soumis à étude d'un comité du Cabinet ou du Cabinet directement.

NOTE EXPLICATIVE

[1] Pour plus de détails, consulter le Règlement sur les textes réglementaires. En temps de paix, cette restriction, du moins en ce qui concerne les décrets du Conseil ne s'applique qu'aux pardons et au traitement.

Textes Réglementaires Édictés au Royaume-Uni en 1976

1. Textes réglementaires généraux	1,114
Textes réglementaires locaux	1,134
	2,248

Nota Les textes réglementaires locaux ne sont pas toujours imprimés et ne figurent pas dans le volume annuel des textes réglementaires.

2. Répartition des 1,114 textes réglementaires généraux:

Ordonnances	484
Règlements	381
Décrets en conseil	128
Règles	53
Actes d'audience	39
Actes d'ajournement	4
Plans	13
Textes d'approbation	4
Décrets du conseil	3
Directives	2
Arrêtés	1

Warrant	1	Mandat	1
Resolution	1	Résolution	1

NOTES (*a*) Acts of Sederunt and Act of Adjournal are rules governing procedure of Scottish Courts.

(*b*) Orders of Council are orders made by the Privy Council, not in the presence of the Sovereign, approving rules regulating professional education and conduct in regard to certain professions, e.g. doctors, dentists, opticians.

3. Of the general statutory instruments mentioned in paragraph 2,

(*a*) 103 required affirmative approval of both Houses;

(*b*) 627 were subject to annulment by either House;

(*c*) 42 required affirmative approval of the House of Commons only;

(*d*) 95 were subject to annulment by the House of Commons.

4. Prerogative Orders in Council—167

NOTE These are order made under the prerogative, not under statutory powers, relating to colonies, mostly providing new constitutions.

APPENDIX II

CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS

In scrutinizing statutory instruments the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments uses the following criteria, approved in their present form by the two Houses in February, 1978:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference, in the judgement of the Committee:

1. (*a*) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law; or

(*b*) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

2. has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

3. (*a*) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(*b*) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

4. makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

5. trespasses unduly on the rights and liberties of the subject;

6. (*a*) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

NOTA *a*) Les actes d'audience et les actes d'ajournement sont des règles qui régissent la procédure de Cours écossaises.

b) Les décrets du Conseil sont des décrets édictés par le Conseil privé, en l'absence du souverain, et qui approuvent les règles régissant l'enseignement et l'éthique professionnels en ce qui a trait à certaines professions, par exemple la médecine, l'art dentaire, l'optométrie.

3. Des textes réglementaires généraux mentionnés au paragraphe 2,

a) 103 exigeaient l'approbation des deux chambres;

b) 627 étaient susceptibles d'être annulés par l'une ou l'autre chambre;

c) 42 exigeaient l'approbation de la Chambre des communes seulement;

d) 95 étaient susceptibles d'être annulés par la Chambre des communes.

4. Les décrets du Conseil de prérogative—167

NOTA Il s'agit ici de décrets édictés en vertu de la prérogative, et non de pouvoirs réglementaires, relativement aux colonies, surtout dans le but de fournir de nouvelles constitutions.

ANNEXE II

CRITÈRES POUR L'EXAMEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Pour examiner les textes réglementaires le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se sert des critères suivants, adoptés dans leur forme actuelle par les deux Chambres en février 1978:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. empiète indûment sur les droits et libertés du sujet;

6. *a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

(*b*) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

7. purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

8. appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

9. provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

10. in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

11. without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

12. imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

13. is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

14. is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

15. for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

APPENDIX III

PROCEDURES FOR PARLIAMENTARY CONTROL OF DELEGATED LEGISLATION IN THE UNITED KINGDOM AND IN THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA

A. *The United Kingdom*

1. Statutory instruments fall into four classes:

(i) those having been laid before Parliament subject to annulment (*i.e. disallowance*) by either House or by the House of Commons alone with respect to instruments under financial legislation, within forty sitting days of laying;

(ii) (*a*) those which must be laid in draft and which can not be made unless affirmed by both Houses, or the Commons alone in the case of financial instruments, within twenty-eight or forty days, usually the latter;

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

7. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

9. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

10. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

11. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

12. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

13. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

14. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

15. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

ANNEXE III

MOYENS DONT DISPOSE LE PARLEMENT POUR CONTRÔLER L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF DÉLÉGUÉ, AU ROYAUME-UNI ET EN AUSTRALIE

A. *Le Royaume-Uni*

1. Les textes réglementaires se divisent en quatre catégories:

(i) Ceux qui ont été déposés devant le Parlement peuvent être annulés (*révoqués*) soit par l'une ou l'autre Chambre soit par la Chambre des communes seulement dans le cas des textes découlant de la législation financière, dans les quarante jours de session qui suivent leur présentation;

(ii) *a*) Ceux qui doivent être présentés sous forme de projets et qui ne peuvent pas être adoptés à moins d'avoir été ratifiés par les deux Chambres, ou la Chambre des communes seulement dans le cas des textes financiers, dans les vingt-huit ou quarante jours, ce dernier délai étant le plus fréquent;

(*b*) those which having been made must be laid and cease to have effect unless affirmed within twenty-eight or forty days, usually the latter;

(iii) those which must be laid but need not be affirmed and can not be disallowed; and

(iv) those which need not be laid and need not be affirmed and can not be disallowed.

2. The Standing Joint Committee on Statutory Instruments has jurisdiction to scrutinize and draw the attention of the Houses (or the House of Commons alone with respect to financial instruments) to any instrument from any of the four classes. Classes (i) and (ii)—those subject to affirmation or annulment—constitute approximately two thirds of all instruments, and a higher proportion of those under modern legislation. Class (i) comprises approximately one half of all instruments.

3. No debate on or vote for affirmation of an instrument takes place until the Committee has scrutinized it and reported to the Houses or the House of Commons as the case may be.

4. The Government follows a practice of tabling the drafts of instruments subject to annulment at least twenty-one days before they are made to allow greater time for Committee scrutiny and Committee report. This is called the "21 day rule". Some procedures are in place including debate in a Standing Committee to facilitate prayers for annulment.

5. Whether a Bill provides for affirmation or annulment of instruments to be made under it when enacted is a matter decided upon by the Minister introducing the Bill. However, skeletal statutes generally require affirmation for instruments made under them.

B. *The Commonwealth of Australia (Sections 48-50 of the Acts Interpretation Act)*

1. Regulations must be notified in the Commonwealth Gazette and take effect from the date of notification or some later date. They must also be laid before each House within fifteen sitting days of their making. Regulations not so laid are void.

2. Either House may by passage of a resolution disallow any regulation provided notice of motion is given within fifteen sitting days (usually a period of five weeks) of this being laid.

3. If a motion for a resolution to disallow is not called on and disposed of within fifteen sitting days of notice of the motion, the regulation specified in the motion is deemed to have been disallowed on that fifteenth day.

4. Disallowance or deemed disallowance has the same effect as repeal.

5. Where a regulation has been disallowed, or is deemed to have been disallowed, no regulation, being the same in sub-

b) Ceux qui ayant été adoptés doivent être déposés et perdent effet à moins d'avoir été confirmés dans les vingt-huit à quarante jours, ce dernier délai étant le plus fréquent;

(iii) Ceux qui doivent être déposés sans être nécessairement ratifiés et qui ne peuvent être révoqués, et

(iv) Ceux qui n'ont besoin d'être ni déposés ni ratifiés et qui ne peuvent être révoqués.

2. Le Comité mixte des textes réglementaires a le pouvoir de se pencher et d'attirer l'attention des Chambres (*ou de la Chambre des communes seulement pour les textes financiers*) sur tout texte de l'une ou l'autre de ces quatre catégories. Les catégories (i) et (ii), qui comprennent les textes sujets à ratification ou révocation, représentent environ les deux tiers de tous les textes, et une proportion encore plus élevée de ceux qui découlent de la législation moderne. La catégorie (i) comprend environ la moitié de tous les textes.

3. Aucune délibération sur la ratification d'un texte ni aucun vote à ce sujet ne peuvent avoir lieu avant que le Comité n'en ait fait l'étude et n'ait présenté un rapport aux Chambres ou à la Chambre des communes, selon le cas.

4. Le gouvernement a pour habitude de déposer les projets de textes sujets à révocation au moins vingt-et-un jours avant qu'ils ne soient établis de façon à accorder au comité plus de temps pour procéder à son examen et rédiger son rapport. C'est ce qu'on appelle la règle des vingt-et-un jours. Certains moyens sont déjà prévus, notamment les délibérations d'un Comité permanent, pour faciliter les recours en révocation.

5. La question de savoir si un projet de loi prévoit la ratification ou la révocation de textes qui en découleront une fois qu'il aura été adopté, est tranchée par le ministre qui parraine le projet de loi. Toutefois, les status squelettiques exigent de façon générale la ratification des textes réglementaires qui en découleront.

B. *Australie (articles 48-50 de la Loi d'interprétation)*

1. Les règlements doivent faire l'objet d'un avis dans le Commonwealth Gazette et entreront en vigueur au plus tôt à la date de présentation de l'avis. Ils doivent aussi être déposés devant chacune des Chambres dans les quinze jours de session qui suivent leur adoption. Les règlements qui n'ont pas été ainsi présentés sont nuls et non avenus.

2. L'une ou l'autre Chambre peut, par l'adoption d'une résolution, révoquer tout règlement à la condition toutefois qu'un avis de motion soit présenté dans les quinze jours de session qui suivent sa présentation (*soit habituellement une période de cinq semaines*).

3. Si une motion visant à l'adoption d'une résolution de révocation n'est pas présentée et n'a pas obtenu réponse dans les quinze jours de session qui suivent sa présentation, le règlement dont il est question dans la motion est réputé avoir été révoqué le quinzième jour.

4. La révocation de fait ou la révocation supposée a le même effet que l'abrogation.

5. Lorsqu'un règlement a été révoqué, ou est réputé l'avoir été, aucun règlement reprenant en substance celui qui a été

stance as that disallowed or deemed to have been disallowed, may be made within six months of disallowance unless the House disallowing or in which deemed disallowance took place approves.

6. Territorial Ordinances and Regulations, Rules of Court and By-laws of public sector corporations and some orders of regulating authorities under the Broadcasting and Television Act are subject to the same procedures as above.

7. The House of Representatives has never taken any part in the scrutiny and control of delegated legislation, which has been a function zealously pursued by the Senate. Motions for disallowance usually follow upon an adverse report from the Regulations and Ordinances Committee of the Senate (at work since 1932). Instruments disapproved of by that Committee, if not withdrawn by the Government, are habitually disallowed by the Senate.

APPENDIX IV

SOCIO-ECONOMIC IMPACT ANALYSIS OF THE TREASURY BOARD

Regulation: a regulation as defined by Section 2(1) of the *Statutory Instruments Act*. (This definition includes amendments to existing regulations.) Where a standard or set of standards is incorporated by reference into a regulation, the standard or set of standards should be considered as a part of the regulation for the purposes of the SEIA policy.

Health or safety regulation: a regulation or an amendment to a regulation made pursuant to any of the statutes listed in Appendix A, which

(*a*) concerns the health or safety (*in the broadest sense*) of the general public or of particular segments thereof, or the protection of the environment, except that

(*b*) *to the extent that* a regulation concerns economic rate-setting, metric conversion, the eligibility criteria for health or safety programs or policies, *or* the financial administration of health or safety programs, it is deemed not to be a Health or safety regulation for the purposes of the SEIA policy.

For example, regulations concerning environmental contaminants, hazardous or potentially hazardous goods or substances, food contamination prevention, occupational health or safety, fall within the definition. Regulations (such as the *Canada Assistance Plan* regulations) concerning eligibility criteria or the mechanics of health funding or expenditures do not. Note that a proposed regulation falling within the definition and also containing aspects of economic rate-setting, metric conversion or eligibility criteria would be subject to the policy but the excluded areas need not be addressed.

Fairness regulation: a regulation or an amendment to a regulation, made pursuant to any of the statutes listed in Appendix A, which

révoqué est réputé l'avoir été, ne peut être adopté dans les six mois qui suivent cette révocation sans l'approbation de la Chambre qui l'a révoqué ou au sein de laquelle la révocation est réputée avoir été prononcée.

6. Les règlements et ordonnances relatives aux territoires, les jugements de tribunaux et les règlements des sociétés du secteur public, ainsi que certaines ordonnances d'autorités réglementantes assujetties à la loi dite *Broadcasting and Television Act* sont assujettis aux procédures susmentionnées.

7. La Chambre des représentants n'a jamais participé à l'examen ni au contrôle du pouvoir législatif délégué, cette fonction ayant été scrupuleusement exécutée par le Sénat. Les motions en révocation font généralement suite à la présentation d'un rapport défavorable du Comité des règlements et ordonnances du Sénat (créé en 1932). Les textes désapprouvés par ce comité, s'ils ne sont pas retirés par le gouvernement, sont généralement révoqués par le Sénat.

ANNEXE IV

ANALYSE DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Règlement: un règlement tel que défini à l'article 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*. (Cette définition inclut les modifications aux règlements existants). Lorsqu'une norme ou un ensemble de normes est incorporé à un règlement par référence, la norme ou l'ensemble de normes devient partie du règlement, et devrait être considéré comme tel pour les fins de la politique d'AISE.

Règlement en matière de santé ou de sécurité: un règlement ou une modification de règlement élaboré en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A qui

a) porte sur la santé ou la sécurité (*au sens le plus large*) du grand public ou d'éléments particuliers du public, ou sur la protection de l'environnement, sauf que

b) *dans la mesure où* un règlement porte sur la fixation de taux économiques, la conversion au système métrique, les critères d'admissibilité à des programmes ou politiques de santé ou de sécurité *ou* sur l'administration financière de programmes de santé ou de sécurité, il est considéré comme ne relevant pas de la catégorie des règlements en matière de santé ou de sécurité pour les besoins de la politique d'AISE

Par exemple, les règlements relatifs aux contaminants de l'environnement, aux produits dangereux ou susceptibles de l'être, à la prévention de la contamination alimentaire, à l'hygiène ou à la sécurité professionnelle correspondraient à la définition. Les règlements (*comme ceux du régime d'assistance publique du Canada*) qui traitent des critères d'admissibilité ou du mécanisme de financement ou des dépenses des programmes de santé ne relèvent pas de la définition. A noter qu'un règlement proposé qui correspond à la définition et traite aussi d'aspects portant sur la fixation de taux économiques, la conversion au système métrique ou les critères d'admissibilité doit être assujetti à la politique quoique les domaines exclus n'ont pas à être considérés.

Règlement en matière d'équité: un règlement ou modification de règlement élaboré en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A qui

(*a*) concerns protection against fraud, deception, or inaccuracy in the reporting of information, except that

(*b*) *to the extent that* a regulation concerns economic rate-setting or metric conversion, it is deemed not to be a Fairness regulation for the purposes of the SEIA policy.

For example, regulations prescribing minimum or mandatory quality standards, prescribing grade names in the broadest sense, requiring accuracy in weighing or measuring, requiring the accurate disclosure of information or requiring that disclosed information be accurate fall within the definition. Note that a regulation which would otherwise fall completely within the definition is only excluded to the extent that it concerns economic rate-setting or metric conversion; this means that such a regulation might still have aspects which would fall within the area of fairness, and consequently, would still be subject to the requirements of the SEIA policy.

New HSF regulation: an HSF regulation or an amendment to an HSF regulation which was promulgated on August 1, 1978 or thereafter, *and* which was made under the authority of any statute listed in Appendix A on the date on which the regulation or amendment was promulgated; or any proposed HSF regulation or any proposed amendment to an HSF regulation which is to be made under the authority of any statute listed in Appendix A.

Major HSF regulation: an HSF regulation whose economic or social impact either exceeds the cost criteria *or* entails a sizeable potential adverse effect on specific groups or on technological progress, market structure and competition. The precise cost criteria and the other criteria for distinguishing between major and minor new HSF regulations are described in Appendix B. Most major HSF regulations will be considered major because of the cost criteria. The other criteria are included to ensure that no HSF regulation which has other important implications of potential concern to interested groups, or the public at large, goes unassessed.

.3.3 *Content of analysis*

.3.3.1 *Content of the SEIA* References are made to examples of socio-economic impact analyses in Appendix E. These examples provide guidance on the information and detail to be included in an SEIA.

At present, a prescribed format for all SEIAs is not considered appropriate. However, it is possible that a suitable format for the majority of SEIAs may emerge as the number performed increases. Until such time, *departments and agencies shall ensure that each SEIA provides the following information presented in the order given*:

(*a*) Background information on the proposed regulation: a description of the proposed regulation including its terms and legal authority; its purpose and objectives; brief outline of how the concern arose; the nature and role of consultations which took place in the development of the proposed regulation; and why an SEIA was performed.

a) porte sur la protection contre la fraude, la tromperie ou de fausses informations, sauf que

b) *dans la mesure où* un règlement porte sur la fixation de taux économiques ou la conversion au système métrique, il est considéré comme ne relevant pas de la catégorie des règlements en matière d'équité pour les besoins de la politique d'AISE.

Par exemple, les règlements qui prescrivent des normes minimales ou obligatoires de qualité, qui imposent des appellations de qualité au sens le plus large, qui requièrent l'exactitude des poids et mesures ou qui exigent l'exactitude des informations divulguées ou de la divulgation des informations correspondent à la définition. A noter qu'un règlement qui, par ailleurs, correspondrait entièrement à la définition n'est exclu que dans la mesure ou il porte sur la fixation de taux économiques ou la conversion au système métrique; cela signifie qu'un règlement de ce genre pourrait quand même comporter des aspects relevant du domaine de l'équité, ce qui le rendrait passible des exigences de la politique d'AISE.

Nouveau règlement SSE: un règlement ou une modification de règlement SSE qui a été promulgué le 1er août 1978 ou ultérieurement et en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A à la date à laquelle le règlement ou la modification a été promulgué; et tous les projets de règlements et de modifications de règlements SSE qui sont élaborés en application de l'une des lois énumérées à l'appendice A.

Règlement SSE important: un règlement SSE dont l'impact économique ou social excède les critères de coût ou est susceptible d'avoir des effets négatifs appréciables sur des groupes particuliers ou sur le progrès technique, la structure du marché ou la concurrence. Les critères précis de coût et les autres critères permettant de distinguer les nouveaux règlements SSE importants et mineurs sont décrits à l'appendice B. La plupart des règlements SSE seront considérés comme importants à la lumière des critères de coût. Les autres critères sont mentionnés de manière qu'aucun règlement SSE qui a d'autres effets susceptibles d'être importants pour les groupes intéressés ou le grand public n'échappe à une évaluation.

.3.3 Contenu de l'analyse

.3.3.1 *Contenu de l'AISE* L'appendice E mentionne des exemples d'analyse de l'impact socio-économique qui renseignent sur les détails à inclure dans une AISE.

A l'heure actuelle, il ne semble pas opportun de prescrire une présentation donnée pour toutes les AISE. Il est cependant possible qu'une présentation convenant à la majorité des AISE se dégage à mesure que le nombre de ces dernières augmente. D'ici là, *les ministères et organismes veilleront à ce que chaque AISE fournisse les informations suivantes, présentées dans l'ordre ci-après*:

a) des renseignements généraux sur le projet de règlement: une description du règlement prévu, notamment de ses termes et de son fondement légal; ses objets et objectifs; une brève description de la façon dont la nécessité en est apparue; la nature et le rôle des consultations qui ont eu lieu dans

(*b*) Analysis of the potential allocative effects:

—identification of the methodology used to carry out the analysis and of the time horizon used in the analysis;

—section on costs: identification and estimation of all costs associated with compliance with the proposed regulation including all assumptions made; identification of data sources used in estimates; the discounted present value(s) of the total costs including identification of the real rate(s) of discount used; outline of any sensitivity analysis performed; tables, graphs etc. as appropriate;

—section on benefits: same information as for costs; when cost-effectiveness methodology is used, a brief explanation of why estimates were or were not discounted;

—cost-benefit or cost-effectiveness comparisons: net present values, benefit-cost or cost-effectiveness ratios for all cases, i.e. including different assumptions used in performing sensitivity analyses or when different sets of data are available, etc.;

—section on alternatives: identification of all technological and policy-instrument alternatives considered and discussion of feasibility of each alternative, including the status-quo alternative; for each feasible alternative, costs and benefits should be identified, estimated and compared as is appropriate.

(*c*) Analysis of the non-allocative effects: a discussion of the potential impact of the proposed regulation on the distribution of income, market structure and competition, technological progress, international competitiveness, output, employment, the balance of payments, inflation, etc.; details of the size and/or direction of such impacts which are significant.

(*d*) Summary and conclusions including the reasons for omitting any of the above identified items.

(*e*) Identification of the office or person(*s*) to contact regarding the SEIA.

.3.3.2 *Contents of the summary of the SEIA* The terms of, the legal authority for, and the purpose of a major new HSF regulation shall be published in advance in Part I of the *Canada Gazette*, along with a summary of the SEIA. The following paragraphs list the type of information which shall be included in the summary of the SEIA to be published:

(*a*) a statement of the reason(s) why the proposed HSF regulation is considered as major (e.g. the proposed HSF regulation was identified as major and subjected to a socio-economic impact analysis because it could lead to increased social costs for the national economy of $10 million or more in any one year);

(*b*) a statement on the methodology (e.g. benefit-cost, cost-effectiveness) and on the time horizon used to analyze the allocative effects of the proposed HSF regulation;

l'élaboration des projets de règlement; la raison de l'exécution d'une AISE;

b) une analyse des effets possibles d'allocation:

—une indication de la méthode et de l'horizon retenus pour effectuer l'analyse;

—un chapitre sur les coûts: l'identification et l'estimation de tous les coûts associés à l'observation du projet de règlement, avec indication de toutes les hypothèses faites; identification des sources de données utilisées dans les estimations; les valeurs actualisées des coûts totaux, avec indication du ou des taux réels d'actualisation utilisés; un aperçu des analyses de sensibilité faites éventuellement; les tableaux, graphiques, etc. appropriés;

—un chapitre sur les avantages; les mêmes renseignements que pour les coûts; quand on utilise une analyse coût-efficacité, une brève explication des raisons pour lesquelles les estimations ont été ou non actualisées;

—des comparaisons avantages-coûts ou coût-efficacité: les valeurs actuelles nettes, les coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité dans tous les cas (c'est-à-dire en tenant compte des différentes hypothèses utilisées pour faire les analyses de sensibilité ou des différents ensembles de données disponibles);

—un chapitre sur les solutions de rechange: l'identification de toutes les solutions de rechange (sur le plan administratif ou technique) envisagées et une discussion des mérites de chacune, y compris de la solution du statu quo; pour chaque solution possible, les coûts et avantages doivent être identifiés, estimés et comparés, le cas échéant;

c) une analyse des impacts autres que les effets d'allocation: discussion de l'impact possible du règlement proposé sur la répartition du revenu, la structure du marché et la concurrence, le progrès technique, la compétivité internationale, la production, l'emploi, la balance des paiements, l'inflation, etc., avec des détails sur l'ampleur et la direction des répercussions importantes;

d) un résumé et des conclusions, indiquant les raisons de l'omission de toute information mentionnée ci-haut;

e) l'indication du bureau et de la ou des personnes à contacter au sujet de l'AISE.

.3.3.2 *Contenu du résumé de l'AISE* Les termes, le fondement légal et l'objet de tout nouveau règlement SSE important doivent être publiés au préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, de même qu'un résumé de l'AISE. Voici le genre d'informations à inclure dans le résumé de l'AISE à publier au préalable:

a) un exposé des raisons pour lesquelles le projet de règlement SSE est considéré comme important (p. ex.: le projet de règlement SSE a été considéré comme important et soumis à une analyse de l'impact socio-économique parce qu'il risque de conduire à une hausse de $10 millions ou plus des coûts sociaux pour l'économie nationale une année donnée);

b) une indication de la méthodologie (avantages-coûts, coûts-efficacité, etc.) et de l'horizon utilisés pour analyser les effets d'allocation du projet de règlement SSE;

(*c*) a summary of the expected social costs (e.g. capital expenditures, operating and maintenance costs required for compliance) and their present values under the real social discount rates suggested and, when appropriate, under different sets of assumptions;

(*d*) a summary of the expected social benefits (e.g. to save energy, to reduce injuries, to save lives) and of either their present values under the real social discount rates suggested (when cost-benefit analysis can be used) or their magnitude (when the social benefits can only be expressed in physical terms). When appropriate, a range should be provided in view of different sets of assumptions;

(*e*) a statement on the net present values, benefit-cost or cost-effectiveness ratios obtained from using various sets of assumptions;

(*f*) a summary of the technological or policy-instrument (when appropriate) alternatives considered in order to meet the same objective(s) as the proposed HSF regulation and, if the alternatives are practicable, the net present values, benefit-cost or cost-effectiveness ratios shall be provided;

(*g*) a summary of the potential non-allocative effects considered within the complete SEIA (e.g. impact on the distribution of income, on prices, on international trade, on market structure and competition). For those variables on which the proposed HSF regulation is expected to have an impact, the size and direction of the impact shall be provided;

(*h*) when appropriate, a statement of the reason(s) why one or more of the above items were not considered;

(i) identification of the office from which and person(s) from whom the complete SEIA can be obtained.

Sponsoring departments should consult their respective information divisions on the development and issue of general publicity packages. For example, an SEIA of proposed school bus safety standards would likely have the following interested audiences: school boards, school bus manufacturers, transportation specialists and safety organizations. All groups have publications related to their special interest and news releases should be prepared for each of them. Special efforts should be made to reach small groups (e.g. the small-business community) that may be affected by the regulation.

c) un résumé des coûts sociaux attendus (p. ex. immobilisations, frais de fonctionnement et d'entretien nécessaires à l'observation) et de leurs valeurs actuelles d'après les taux réels d'actualisation collectifs suggérés (et, au besoin, d'après différents ensembles d'hypothèses);

d) un résumé des avantages sociaux attendus (p. ex., économiser de l'énergie, réduire les blessures, sauver des vies) et soit de leur valeur actuelle d'après les taux réels d'actualisation collectifs suggérés (quand l'analyse avantages-coûts peut être utilisée), soit de leur ampleur (quand les avantages sociaux ne peuvent être exprimés qu'en termes physiques). Au besoin, une échelle peut être fournie en fonction des différents ensembles d'hypothèses;

e) une indication des valeurs actuelles nettes, des coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité obtenus en fonction de divers ensembles d'hypothèses;

f) un résumé des solutions de rechange techniques ou administratives (au besoin) envisagées afin d'atteindre les mêmes objectifs que le règlement proposé et, pour les solutions possibles, les valeurs actuelles nettes, les coefficients avantages-coûts ou coût-efficacité doivent être présentés;

g) un résumé d'effets possibles autres que d'allocation envisagés dans le cadre de l'AISE complète (p. ex., effet sur la répartition du revenu, les prix, le commerce international, la structure du marché et la concurrence). Pour les variables sur lesquelles le projet de règlement SSE devrait avoir un effet, l'ampleur et la direction de l'impact devraient être indiquées;

h) le cas échéant, l'exposé des raisons pour lesquelles des informations sur un ou plusieurs des éléments précédents ne peuvent être fournies;

i) l'adresse du bureau auprès duquel on peut se procurer l'AISE complète.

Les ministères promoteurs devraient consulter leur division de l'information qui pourra mettre au point et distribuer, si cela se justifie, des brochures explicatives. Par exemple, une AISE des normes prévues de sécurité pour les autobus scolaires aurait des chances d'intéresser les publics suivants: les commissions scolaires, les fabricants d'autobus scolaires, les spécialistes des transports et les organismes de sécurité. Tous les groupes ont des publications dans les domaines qui les intéressent, et un bulletin devrait être préparé à leur intention. Des efforts spéciaux devraient être déployés afin de rejoindre ainsi les groupes réduits (*p. ex.*: la communauté des petites et moyennes entreprises) pouvant être affectés par le règlement.

LIST OF RELEVANT STATUTES

The statutes that confer the power to make regulations in the health, safety and fairness area include:

Aeronautics
Animal Disease and Protection
Arctic Waters Pollution Prevention
Atomic Energy Control
Canada Agricultural Products Standards
Canada Dairy Products
Canada Grain

LISTE DES LOIS PERTINENTES

Font partie des lois permettant de promulguer des règlements dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité les Lois sur:

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent (l')
Aéronautique (l')
Aliments du bétail (les)
Aliments et drogues (les)
Animaux de ferme et leurs produits (les)
Chemins de fer (les)
Code canadien du travail (le)

Canada Labour Code
Canada Shipping
Canada Water
Clean Air
Consumer Packaging and Labelling
Criminal Code (Section 188); February 1979
Department of National Health and Welfare
Department of Transport
Electricity Inspection
Environmental Contaminants
Explosives
Fair Wages and Hours of Labour
Feeds
Fertilizers
Fish Inspection
Fisheries (Section 33)
Food and Drugs
Fruit, Vegetables and Honey
Gas Inspection
Government Harbours and Piers
Hamilton Harbour Commissioners
Harbour Commissions
Hay and Straw Inspection
Hazardous Products
Inspection and Sale
Livestock and Livestock Products
Maple Products Industry
Meat Inspection
Milk Test
Motor Vehicle Safety
Motor Vehicle Tire Safety
Narcotic Control
National Energy Board
National Harbours Board
National Housing
National Parks
National Trade Mark and True Labelling
Navigable Waters Protection
Northern Inland Waters
Ocean Dumping Control
Oil and Gas Production and Conservation
Pest Control Products
Pilotage
Plant Quarantine
Precious Metals Marking
Public Lands Grants
Quarantine
Radiation Emitting Devices
Railway
St. Lawrence Seaway Authority

Code criminel (le) (article 188); février 1979
Commissaires du port de Hamilton (les)
Commissaires du port de Toronto (les)
Commissions de port (les)
Concessions de terres publiques (les)
Conseil des ports nationaux (le)
Contaminants de l'environnement (les)
Contrôle de l'énergie atomique (le)
Dispositifs émettant des radiations (les)
Eaux intérieures du Nord (les)
Emballage et l'étiquetage des produits de consommation (l')
Engrais chimiques (les)
Épizooties (les)
Essai du lait (l')
Étiquetage des textiles (l')
Explosifs (les)
Fruits, les légumes et le miel (les)
Grains du Canada (les)
Habitation (Loi nationale sur l')
Immersion des déchets en mer (l')
Industrie des produits de l'érable (l')
Inspection de l'électricité (l')
Inspection des viandes (l')
Inspection du foin et de la paille (l')
Inspection du gas (l')
Inspection du poisson (l')
Inspection et la vente (l')
Justes salaires et les heures de travail (les)
Lutte contre la pollution atmosphérique (la)
Marine marchande du Canada (la)
Marque de commerce nationale et l'étiquetage exact (la)
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (le)
Ministère des Transports (le)
Normes des produits agricoles du Canada (les)
Office national de l'énergie (l')
Parcs nationaux (les)
Pêcheries (les)
Pilotage (le)
Poids et mesures (les)
Poinçonnage des métaux précieux (le)
Ports et jetées de l'État (les)
Prévention de la pollution des eaux arctiques (la)
Production et la conservation du pétrole et du gaz (la)
Produits antiparasitaires (les)
Produits dangereux (les)
Produits laitiers du Canada (les)
Protection des eaux navigables (la)
Quarantaine (la)
Quarantaine des plantes (la)
Ressources en eau du Canada (les)

Seeds
Territorial Lands
Textile Labelling
Toronto Harbour Commissioners
Weights and Measures

G. Walter Miller, Library of Parliament

A. The Canadian SEIA

On December 14, 1977 the President of the Treasury Board and the Minister of Consumer and Corporate Affairs announced changes to the regulation-making process by requiring a Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) program, for major proposed health, safety and fairness[2] regulations.[3] The program, which came into effect August 1, 1978, provides an opportunity for increased public participation in regulation-making through a "notice and comment" procedure and requires regulations in the areas of health, safety, fairness, and environmental protection to be subjected to a socio-economic impact analysis.[4] The program constitutes an important movement toward reform of the regulatory process as it requires an evaluation of the policy effects of proposed new regulations.[5]

The SEIA program will subject only new regulations to the system of evaluation, and only *major* regulations in the health, safety, fairness and environmental protection field will be included; the magnitude of "social costs"[6] is to be the major criterion for distinguishing between major and minor regulations, with those, for example, with expected social costs of over $10 million in one year classified as "major". Special procedures are provided for major new health, safety and fairness regulations related to cases of emergency, when fast action is necessary.

Federal departments and agencies are responsible for initiating consultations with interested parties when new regulations are contemplated, for identifying major new health, safety, fairness and environmental regulations and for preparing the socio-economic impact analyses, using guidelines provided by the Technical Advisory Group on Impact Assessment (TAG). That Group maintains and assistance and advisory role, providing guidance on the preparation of SEIA's and advising whether proposed regulations are within the class of health, safety, fairness, and environmental protection.

A proposed regulation within the class and a summary of the SEIA must be published in the *Canada Gazette* at least sixty days prior to the date when the regulation is to be promulgated.

The summary of the SEIA to be pre-published is to include[7]: a statement of the reasons why the regulation is considered as major; a statement on the methodology and time horizon used to analyse the effects of the regulation; a summary of the expected social costs and expected social benefits; a summary of the alternatives considered to meet the same objectives as the proposed regulation; a summary of the potential non-allocative effects considered (for example, impact on the distribution of income, on prices, on international trade, on market

Sécurité des véhicules automobiles (la)
Sécurité des pneus de véhicule automobile (la)
Semences (les)
Stupéfiants (les)
Terres territoriales (les)

G. Walter Miller, Bibliothèque du Parlement

A. L'analyse canadienne de l'impact socio-économique

Le 14 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations ont annoncé des modifications au processus d'établissement des règlements en demandant la création d'un programme sur l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) pour tous les règlements importants relatifs à la santé, à la sécurité et à l'équité.—(1,2) Le programme, qui a pris effet le 1er août 1978, permet une plus grande participation du public à l'établissement des règlements grâce à la «période réservée aux avis et aux commentaires» et stipule que les règlements portant sur la santé, la sécurité l'équité et la protection de l'environnement seront soumis à une analyse de l'impact socio-économique.[3] En exigeant une évaluation des effets de la nouvelle réglementation proposée, le programme constitue un mouvement important vers la réforme du processus réglementaire.[4]

Le programme AISE ne soumettra que la nouvelle réglementation au système d'évaluation et ne touchera que les *principaux* règlements portant sur la santé, la sécurité, l'équité et la protection de l'environnement; le principal critère qui permettra d'établir la différence entre des règlements d'ordre majeur et mineur sera l'ampleur des «coûts sociaux»[5] en cause, les règlements «majeurs» étant ceux dont les coûts sociaux dépasseront, par exemple, $10 millions par an. Des procédures spéciales sont prévues pour les nouveaux règlements portant sur la santé, la sécurité et l'équité adoptés en cas d'urgence.

C'est aux ministères et organismes fédéraux qu'il revient d'entamer les consultations avec les groupes intéressés lorsque de nouveaux règlements sont envisagés, de recenser les principaux nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité, d'équité et de protection de l'environnement et de préparer les analyses d'impact socio-économique en se référant aux lignes directrices formulées par le Groupe consultatif technique sur l'évaluation de l'impact. Ce groupe joue un rôle d'aide et de consultation, offre ses conseils lors de la préparation de l'AISE et juge si la réglementation proposée entre dans la catégorie des règlements sur la santé, la sécurité, l'équité et la protection de l'environnement.

Tout projet de règlement entrant dans cette catégorie et un résumé de l'AISE doivent être publiés dans la *Gazette du Canada* au moins soixante jours avant la date de promulgation du règlement.

Le résumé de l'AISE, publié au préalable, doit comprendre[6]: une analyse des raisons pour lesquelles le règlement est jugé important; un énoncé de la méthodologie et des délais requis pour analyser les effets de la réglementation; un résumé des coûts et avantages sociaux prévus; un résumé des autres méthodes envisagées pour répondre aux mêmes objectifs que la réglementation proposée; un résumé des effets autres que d'allocations envisagées (par exemple, l'impact sur la répartition du revenu, sur les prix, sur les échanges internationaux,

structure and competiton); identification of the office from which and the person from whom the complete SEIA can be obtained. The responsible department or agency is required to make the complete SEIA publicly available and must respond to comments and requests for changes.

As noted above, the SEIA only became effective on August 1, 1978; as of December 1979, only one report has actually been released to the public, an evaluation of the socio-economic effects of various proposals for regulating the use of chlorofuoromethanes in aerosol sprays.[8] Thus it is too early to assess the effectiveness of the program. It can be questioned whether the policy will actually affect regulatory decision-making or whether it will be used as a method of rationalizing decisions already taken.[9] The requirement of consultation with non-government interest groups when new regulations are contemplated would appear to be very beneficial in this regard. In this consultation, it is necessary that participation of diverse interests in encouraged so that the process not serve to further only the special interests of politically effective groups.

Another consideration to be examined is whether the SEIA process would be more useful in an extensive though less intensive review of existing regulations; both examination of new proposals and existing regulations are, of course, beneficial. Finally, consideration should be given to extending the process to cover economic as well as health, safety and fairness regulations, as is the situation in the U.S.

FOOTNOTES

[1] The term "fairness" refers to protection against fraud or deceptive practices.

[2] The details of this program are contained in Treasury Board Canada, *Administrative Policy Manual*, chapter 490.

[3] Thus all economic or rate-setting regulations are expressly excluded.

[4] The SEIA program is discussed in Robert D. Anderson, forthcoming.

[5] The "social costs" are the value of all the additional resources which would have to be used to meet the requirements of the regulation or which would have to be transferred outside the country to meet the higher costs of imported goods and services as a result of the regulation.

[6] *Administrative Policy Manual*, chapter 490, s. .3.3.2.

[7] Environment Canada, *Preliminary Study of Socio-Economic Impact of the Proposed Regulation of Chlorofluoromethanes Act*, Ottawa Environment Canada Planning, Policy and Analysis Branch, April 1979.

[8] As the U.S. experience illustrates. See discussion below.

APPENDIX V

G. Walter Miller, Library of Parliament

B. The United States Experience

In the United States provision is made for public input into the regulation-making process, by requiring publication of proposed rules and consideration of responses, and at the discretion of the rule-maker, the possibility of an oral hearing on the proposed rules.

The U.S. *Administrative Procedure Act*, passed in 1946, provides for a "notice and comment" procedure. The Act requires notice in the Federal Register, the U.S. equivalent of

sur la structure du marché et sur la concurrence); le nom du bureau et le nom de la personne auprès desquels on peut obtenir l'AISE complète. Le ministère ou l'organisme responsable est tenu de rendre publique l'AISE complète et doit répondre aux commentaires et demandes de modification.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'AISE n'est entrée en vigueur que le 1er août 1978; en décembre 1979, seul un rapport sur l'évaluation des incidences socio-économiques de diverses propositions visant à réglementer l'usage des chlorofluorométhanes en aérosol avait été publié.[7] Il est donc trop tôt pour évaluer l'efficacité du programme. On peut se demander néanmoins si cette mesure affectera réellement le processus de réglementation ou si elle sera utilisée comme moyen de rationaliser les décisions déjà prises.[8] Le fait qu'il soit obligatoire de consulter les groupes d'intérêt non gouvernementaux, lorsque de nouveaux règlements sont envisagés, semblerait présenter un avantage certain à cet égard. Lors de cette consultation, il est nécessaire que la participation des groupes d'intérêt les plus divers soit encouragée de façon à ce que le processus ne serve pas seulement à promouvoir les intérêts particuliers de groupes politiques influents.

Il faut également se demander si l'AISE serait plus utile si les règlements existant étaient examinés de façon plus systématique mais de manière moins approfondie; il est bien évident qu'il faut revoir les nouveaux règlements comme les règlements existants. Enfin, il faudrait envisager d'étendre ce processus aux règlements visant l'économie aussi bien qu'à ceux visant la santé, la sécurité et l'équité, comme c'est le cas aux États-Unis.

NOTES EXPLICATIVES

[1] Le terme «équité» vise la protection contre tout abus de confiance ou toute pratique mensongère.

[2] Les détails de ce programme figurent dans le *Manuel de la politique administrative*, Conseil du Trésor, c. 490.

[3] Ainsi, tous les règlements économiques ou ayant pour objet de fixer un tarif sont exclus.

[4] Pour le programme AISE, voir Robert D. Anderson, sous presse.

[5] Les «coûts sociaux» sont la valeur de toutes les resssources supplémentaires qui devraient être utilisées pour respecter les conditions du règlement ou qui devraient être transférées à l'étranger pour répondre à la hausse du prix des biens et services importés, entraînée par le règlement.

[6] *Manuel de la politique administrative*, c.490, paragraphe .3.3.2.

[7] Ministère de l'Environnement, *Étude préliminaire des incidences socio-économiques du règlement proposé sur les chlorofluorométhanes aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement*, Direction de la planification, de la politique et de l'analyse, avril 1979.

[8] Comme le montre l'expérience américaine. Voir discussion ci-après.

ANNEXE V

G. Walter Miller, Bibliothèque du Parlement

B. L'expérience américaine

Aux États-Unis, le public peut participer au processus d'établissement des règlements ou règles; certaines lois exigent la publication des règlements proposés ainsi que l'examen des réponses et laissent à la discrétion de l'auteur du règlement la possibilité d'entendre les intéressés.

L'«*Administration Procedure Act*» américain, adopté en 1946, prévoit une «période réservée aux avis et aux commentaires». D'après la loi, tous les projets de règlement doivent être

the *Canada Gazette*, of proposed rule-making to be given at least thirty days before its effective date. The notice must include the time, place and nature of public rule-making proceedings, if any, reference to the legal authority under which the rules[1] is proposed and information on the rule or the issues involved. Agencies[2] are required to give interested persons an opportunity to participate in rule-making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. The agency is obliged, after taking account of the material submitted, to incorporate in the rules a concise statement of their basis and purpose.

These rule-making provisions apply only to substantive rules; they do not apply to interpretative rules, general statements of policy, or rules of agency organization, procedure, or practice, as well as rules involving military or foreign affairs. An agency itself may ignore the notice and public procedure requirements if "for good cause", they are 'impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest[3].

The requirements concerning thirty-day notice only may be avoided in cases involving a substantive rule which grants or recognizes an exemption or relieves a restriction; interpretative rules and statements of policy; or as otherwise provided by the agency for good cause found and published with the rule[4].

Section 553 applies to so-called "informal rule-making". Other statutes may contain requirements that rules be made on the record after a hearing; in these cases, while the notice provisions in section 553 apply, the public participation in the rule-making process is governed by sections 556 and 557, which provide for such matters as the taking of evidence, handing down decisions, and compiling a record.

There appears to be a general satisfaction with the procedures:

> "A survey of the American periodical literature and the various administrative law texts some thirty-two years after the enactment of the *Administration Procedure Act* reveals no suggestion at all that section 553 should be repealed. The extra workload it has imposed on many regulatory agencies and departments of state seems to have been accepted willingly because of the valuable information generated by the 'notice and comment' procedure and, also in part, because of the fact that the opportunity for prior involvement in the development of rules has the tendency of defusing criticism and making those rules more acceptable politically[5].

And, as stated by Professor K. C. Davis in Administrative Law of the Seventies, "(t)he system is simple and overwhelmingly successful[6].

Movement for reform has instead been in the other direction: for a narrowing of the exceptions to the "notice and comment" procedure. Professor Davis has called for such a move:

> "Unfortunately, a large portion of all legislative rules are issued without party participation, because of the many

publiés dans le «*Federal Register*», l'équivalent américain de la *Gazette du Canada*, au moins trente jours vant la date de leur entrée en vigueur. L'avis doit comprendre l'heure, le lieu et la nature des débats publics s'il y a lieu ainsi que toute référence au texte d'habilitation, en application duquel le règlement[1] est proposé et toute information sur le règlement ou les questions à l'étude. Les organismes[2] sont tenus de donner aux intéressés l'occasion de participer au processus de réglementation en présentant des donnés, points de vue ou arguments écrits, et d'être ou non entendus. Après avoir étudié les documents présentés, l'organisme est tenu d'incorporer dans le règlement une déclaration concise de son fondement et de son objet.

Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux règles de fond, elles ne s'appliquent pas aux règles d'interprétation, aux déclarations de principe ou aux règlements d'organisation, de procédure ou d'usage en vigueur dans les organismes ainsi qu'aux règlements s'appliquant aux affaires militaires ou étrangères. Un organisme peut ignorer la période réservée aux avis et aux commentaires «si elle est, à raison, inapplicable, inutile ou contraire à l'intérêet public»[3].

On ne peut déroger à la période de préavis obligatoire de trente jours que s'il s'agit d'une règle de fond, qui accorde ou reconnaît une dispense ou enlève une restrction, d'une règle d'interprétation ou d'une déclaration de principe, ou pour tout autre motif invoqué par l'organisme à condition que cette dérogation soit justifiée et publiée avec la règle[4].

L'article 553 s'applique à l'établissement dit «officieux» des règlements. D'autres lois peuvent exiger que les règles ou règlements soient établis après audience; dans ce cas, alors, les dispositions de l'article 553 sur la période de préavis s'appliquent et la participation du public au processus d'établissement des règlements est régis par les articles 556 et 557 qui prévoient la réunion de preuves, la prise de décision et la constitution d'un dossier.

Ces procédures semblent rencontrer la satisfaction générale:

> «L'examen de périodiques américains et de divers textes de droit administratif, trente-deux ans après l'entrée en vigueur de l'«*Administration Procedure Act*» ne semble pas indiquer que l'article 553 devrait être abrogé. La charge de travail supplémentaire que ces procédures ont imposée à de nombreux organismes de réglementation et ministères semble avoir été acceptée avec grâce en raison des renseignements précieux qu'elles ont fournis mais aussi en raison du fait que la participation préalable à l'établissement des règlements tendance à désamorcer la critique et à rendre les règlements plus acceptables sur le plan politique»[5].

Et comme le dit M. K. C. Davis, dans «*Administrative Law of the Seventies*», «le système est simple et rencontre un énorme succès»[6].

Mais le vent de la réforme a soufflé dans l'autre sens; puisqu'un appel a été fait en faveur d'une diminution des exceptions à la période réservée aux avis et aux commentaires. M. Davis a lui-même appuyé cette demande:

> «Malheureusement, une grante partie des règlements législatifs sont établis sans que les particuliers puissent y

exceptions to s. 553. Congress should and probably will scale down those exceptions[7].

The Administrative Conference of the United States[8], at its Fifteenth Plenary Session in December 1976, urged administrative agencies to follow the section 553 procedure for interpretative rules of general applicability if likely to have a "substantial impact" on the public[9], noting that it was extremely difficult to distinguish interpretative rules, exempted from the Act, from substantive rules, which are subject to the Act. In addition to this and other calls for removal or restriction on exemptions, there have been indications that the Act does not provide for an appropriate level of public participation. There have been suggestions, for example, that, while trial-type hearings may be inappropriate for rule-making, something more than "notice and comment" procedures may be required, as for example legislative-type hearings, a discovery system, the imposition of formal rules governing the compilation of a rule-making record, or perhaps consultation before publication of a rule in the Federal Register[10].

The need for change has also been recognized by legislators, as evidenced by the number of statutes enacted in the past few years which require some procedures in addition to "notice and comment" during rule-making[11]. In addition, many regulatory agencies have voluntarily adopted procedures going beyond the requirements of the *Administrative Procedure Act*[12]. U.S. federal courts have also at times extended the requirements applying to the rule-making procedure: in requiring rule-making hearings for certain types of interpretative and procedural rules, in deciding that the procedures set out in the *Administrative Procedure Act* should be treated as a minimum requirement, and requiring much fuller participation in some cases, as for example, where the rule-making involves the determination of narrow adjudicative facts[13].

The Commission on Federal Paperwork has recommended that the Act be amended to provide for greater opportunity for input at the early drafting stages of a rule by those likely to be affected, presumably so that by the time of publication a rule would have wider acceptance, and thus bring about a reduction in paperwork at later stages of the rule-making process. The Commission also noted that public participation resulted in better rules, and the necessary paperwork added through greater participation is temporary, whereas the paperwork associated with a poorly written rule allowed to go into effect can be endless[14].

Another consideration that is worthy of note is the rejection by commentators of trial-type procedures in the development of rules[15].

> "The actual agency experience with these procedural requirements raises serious doubts about their desirability. At best, some agencies have learned to live with them, even though preferable procedures are probably available. At worst, these procedures have warped regulatory programs or resulted in virtual abandonment of them . . ."[16].

participer en raison des nombreuses exceptions énoncées à l'article 553. Le Congrès devrait limiter ces exceptions, ce qu'il ne va probablement pas tarder à faire»[7].

Lors de sa quinzième séance plénière de décembre 1976, la Conférence administrative des États-Unis[8] a demandé aux organismes administratifs de suivre la procédure énoncée à l'article 553 pour les règles d'interprétation de portée générale si elles semblent avoir «des répercussions importantes» sur le public[9], tout en faisant remarquer qu'il était très difficile de faire la distinction entre les règles d'interprétation, dispensées de l'application de la loi, et les règles de fond, qui sont soumise à la loi. Outre cette décision et d'autres demandes de suppression ou de restriction des exceptions, la loi n'offre pas une participation publique jugée suffisante. Alors que les audiences de type judiciaire semblent ne pas convenir à la procédure d'établissement des règlements, des procédures plus complètes que celles concernant «la période réservée aux avis et aux commentaires» sont peut-être nécessaires, comme par exemple: des audiences de type législatif, un système de communication de documents, l'imposition de règles officielles régissant l'établissement d'un dossier sur les règlements ou peut-être une certaine consultation avant la publication d'un règlement dans le «*Federal Register*»[10].

Les législateurs ont également reconnu que le besoin d'un changement se faisait sentir, comme l'attestent les nombreuses lois adoptées au cours des dernières années qui prévoient certaines procédures en plus de «la période réservée aux avis et aux commentaires»[11]. De nombreux organismes de réglementation ont également adopté volontairement des procédures qui allaient au-delà des dispositions de l'«*Administrative Procedure Act*»[12]. Les tribunaux fédéraux américains ont parfois accru les exigences s'appliquant à la procédure d'établissement des règlements, en demandant que des audiences soient tenues pour certains types de règles d'interprétation et de procédure, en décidant que les procédures énoncées dans l'«*Administrative Procedure Act*» ne constituaient qu'un minimum et en appelant une plus grande participation dans certains cas, comme par exemple, lorsque l'établissement des règlements comporte la détermination de certains faits particuliers[13].

La «*Commission of Federal Paperwork*» a recommandé que la loi soit modifiée en vue de prévoir une plus grande participation des intéressés lors de la rédaction des règlements de façon à ce que ceux-ci soient mieux acceptés au moment de leur publication. La Commission a également souligné que la participation publique permettait d'établir de meilleures règles dès le départ, réduisant aussi la paperasserie administrative[14].

Il faut également faire remarquer que les commentateurs ont rejeté les procédures de type judiciaire dans l'établissement des règlements[15].

> «L'expérience réelle des organismes, en ce qui a trait à ces exigences de procédure, soulève de sérieux doutes quant à leur opportunité. Au mieux, certains organismes ont appris à s'en accommoder, bien que de meilleures procédures existent vraisemblablement. Au pire, ces procédures

In summation, it appears that there is an overall satisfaction with the Act; concern with the Act centers on the exemptions, and on the fact that there are only two extremes provided for: the "notice and comment" procedure and a trial-like adjudicatory hearing.

Executive Order 12044[17], issued in March 1978, contains a requirement for executive agencies to follow a "notice and comment" procedure. The Order requires that executive agencies give the public "an early and meaningful opportunity to participate" in the development of regulations[18]. A number of possible methods are listed: publishing an advance notice of proposed rule-making, holding open conferences or public hearings; sending notices of proposed regulations to publications likely to be read by those affected; and notifying parties directly. Agencies are required to give the public 60 days to comment on proposed significant regulations, and where this does not prove possible, the regulation must be accompanied by a brief statement of the reasons for the shorter time period.

The Executive Order also requires executive agencies to make use of a "regulatory calendar"[19]. In order to give the public adequate notice the agencies are required to publish at least semi-annually an agenda of significant regulations under development or review. On the first Monday in October each agency must publish in the Federal Register a schedule showing when their semi-annual agenda will be published; supplements to the agenda may be published at other times if necessary. Each published agenda must, at a minimum, describe the regulations being considered by the agency, the need and legal basis for the action being taken, and the status of regulations previously listed in the agenda. In addition, the agenda must state whether or not a regulatory analysis will be required, and include existing regulations scheduled to be reviewed[20].

FOOTNOTES

[1] A "rule" is defined as the whole or part of an agency statement of general or particular applicability and future effect designed to implement, interpret, or prescribe law or policy or describing the organization, procedure, or practice requirements of an agency, and includes the approval or prescription for the future of rates, wages, corporate or financial structures or reorganization thereof, prices facilities, appliances, services or allowances therefor or of valuations, costs, or accounting, or practices bearing on any of the foregoing.

[2] "Agency" is defined as any authority of the government of the United States whether or not it is subject to review by another agency, but does not include: the Congress; the courts; the governments of territories or possessions or the District of Columbia; agencies composed of representatives of the parties or representatives of organizations of the parties to the disputes determined by them; courts martial; military authority exercised in the field in time of war or in occupied territory; and certain specific exemptions in other statutes.

[3] 5 U.S.C.A. 553(*b*)(A).

[4] *Ibid.*, 553(*d*).

[5] Mullan (1979), p. 141.

[6] K. C. Davis, Administrative Law of the Seventies, The Lawyers' Co-operative Publishing Co., Rochester, 1976, at B.01-1, 170.

[7] *Ibid.*, p. 168.

ont faussé les programmes de réglementation ou ont entraîné leur abandon . . .»[16].

En résumé, il semble que la loi donne généralement satisfaction et que les préoccupations qu'elle suscite portent sur les exceptions et sur le fait que seuls deux extrêmes soient prévus, la «période réservée aux avis et aux commentaires» et l'audience de type judiciaire.

Le décret ou «*Executive Order*» 12044[17], publié en mars 1978, oblige les organismes exécutifs à respecter la première. Il exige aussi que les organismes exécutifs donnent au public «une occasion de participer de façon intéressée «à l'établissement préalable des règlements»[18]. Il cite un certain nombre de méthodes possible: publier un avis d'intention d'établissement de règlements, tenir des conférences ou audiences publiques, envoyer les avis des projets de règlement aux publications susceptibles d'être lues par les intéressés et en informer les parties directement. Les organismes sont tenus de donner au public une période réglementaire de soixante jours pour commenter les principaux règlements proposés et, dans l'impossibilité de ce faire, le règlement doit être accompagné d'un bref exposé expliquant la raison pour laquellele délai a été raccourci.

Le décret oblige également les organismes exécutifs à recourir à un «calendrier des règlements»[19]. En vue de prévenir le public suffisamment à l'avance, les organismes sont tenus de publier au moinx deux fois par an une liste des principaux règlements en voie d'être établis ou à l'étude. Le premier lundi d'octobre, chaque organisme doit publier dans le «*Federal Register*) un échéancier indiquant la date à laquelle la liste semi-annuelle sera publiée; par ailleurs, tout ajout à la liste peut être publié à une autre date, si nécessaire. Chaque liste publiée doit, au minimum, décrire les règlements étudiés par l'organisme, exposer le pourquoi de la mesure prise ainsi que son fondement juridique et indiquer l'état de progrès des règlements inscrits sur la liste précédente. En outre, la liste doit préciser si une analyse réglementaire sera ou non nécessaire et doit comprendre es règlements en vigueur qui doivent être révisés[20].

NOTES EXPLICATIVES

[1] Une règle ou règlement, désigne tout ou partie de la déclaration d'un organisme, de portée générale ou particulière, et tout effet visant à appliquer, interpréter ou prescrire une mesure ou un principe ou décrivant l'organisation, la procédure ou l'usage en vigueur dans un organisme et comprend l'approbation ou la prescription des barêmes, salaires, structures ou réorganisation des entreprises commerciales, ou institutions financières, des prix, des installations, des articles, des services ou allocations de ceux-ci ou des évaluations, frais, comptabilité ou pratiques les concernant.

[2] Un organisme désigne tout élément du gouvernement américain, qu'il relève ou non d'un autre organisme, mais ne comprend pas le Congrès, les tribunaux, les gouvernements des territoires ou possessions ou le district de Colombia; les organismes composés de représentants des parties ou de représentants d'organisations de parties en litige choisis par elles, les cours martiales, l'autorité militaire exercée sur le champ de bataille en temps de guerre ou en territoire occupé et certaines autres exceptions prévues par la loi.

[3] 5 U.S.C.A. 553(*b*)(A)

[4] *Ibid.*, 553(*d*).

[5] Mullan (1979), p. 141.

[6] K.C. Davis, *Administrative Law of the Seventees, The Lawyers' Co-operative Publishing Co.*, Rochester, 1976, B.01-1,170.

[7] *Ibid.*, p. 168.

[8] A body consisting of government and agency officials, practicing lawyers, academics and others knowledgeable about federal administrative procedures.

[9] Recommendation 76-5.

[10] These various suggestions are detailed in Mullan (1979), p. 149-50, footnotes 312-317.

[11] Mullan (1979), p. 150.

[12] *Ibid.*, p. 151.

[13] *Ibid.*, p. 152.

[14] *Ibid.*, p. 156.

[15] Approximately fifteen federal statutes require formal trial-type hearings for rule-making.

[16] Mullan (1979), p. 158 quoting Robert W. Hamilton.

[17] 3 Code of Federal Regulations (1978) 152. An Executive Order is the most important method by which the President exercises his power, although there is no precise definition of the term.

[18] Section 2(*c*).

[19] This can be contrasted with the position taken by the Economic Council of Canada set out below.

[20] The regulatory analysis and review of existing regulations are discussed below.

APPENDIX VI

DISPOSITION BY THE GOVERNMENT OF RECOMMENDATIONS IN THE SECOND REPORT OF THE STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS FOR THE 1976-77 SESSION

B. The Committee's criteria for scrutiny of Statutory Instruments

(*Paragraphs 9-13*)

Not acted upon

1. The Committee's criteria for scrutiny should be written into the Statutory Instruments Act so that they will not need to be adopted and concurred in anew by the two Houses at the commencement of every Session and Parliament.

Acted Upon

2. An additional criterion should be added, namely, whether a statutory instrument trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

E. Defects in the Statutory Instruments Act, principally the definition of a Statutory Instrument

(*Paragraphs 21-55*)

Rejected

1. As a general rule no subordinate legislation should come into effect before it is published.

Not acted upon

2. All subordinate legislation, unless expressly excepted by the terms of the Statutory Instruments Act, should be registered, published and transmitted to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Not acted upon

3. The definitions of "statutory instrument" and "regulation" at present contained in the Statutory Instruments Act

[8] Organisme comprenant des hauts fonctionnaires, des avocats. des universitaires et autres personnes férues en matière de procédure administrative fédérale.

[9] Recommandation 76-5.

[10] Ces diverses propositions sont analysées de manière plus approfondie dans Mullan (1979), p. 149 et 150, notes en bas de p. 312 à 317.

[11] Mullan (1979), p. 150.

[12] *Ibid.*, p. 151.

[13] *Ibid.*, p. 152.

[14] *Ibid.*, p. 156.

[15] Environ quinze lois fédérales exiget officielles de type judiciaire pour l'établissement des règlements.

[16] Mullan (1979), p. 158 citant Robert W. Hamilton.

[17] 3 *Code of Federal Regulations* (1978) 152. L'*Executive Order* est le moyen le plus important dont dispose le Président pour exercer ses pouvoirs, bien qu'il n'existe aucune définition précise de ce terme.

[18] Alinéa 2c).

[19] Cela contraste avec la position prise par le Conseil économique du Canada indiquée ci-dessous.

[20] L'analyse et l'examen réglementaire des règlements existants font l'objet d'une discussion ci-après.

ANNEXE VI

DISPOSITION DES RECOMMANDATIONS CONTENUS DANS LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES DE LA SESSION 1976-1977

B. Critères de vérification du Comité

(*Paragraphes 9-13*)

En suspens

1. Les critères de vérification du Comité devraient être inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session.

Appliquée

2. Un critère additionnel devrait être ajouté à savoir, si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

E. Lacunes de la Loi sur les textes réglementaires, particulièrement en ce qui concerne la définition d'un texte réglementaire

(*Paragraphes 21-55*)

Rejetée

1. En règle générale, aucune mesure législative subordonnée ne devrait entrer en vigueur avant d'être publiée.

En suspens

2. Toutes les mesures législatives subordonnées devraient être enregistrées, publiées et transmises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à moins d'en être expressément exemptées par la Loi sur les textes réglementaires.

En suspens

3. Les définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» figurant dans la Loi sur les textes réglementaires actuelle,

should be repealed and replaced by a clear definition of a statutory instrument as a piece of subordinate legislation, with any exceptions from the definition, being also the exceptions to Parliamentary scrutiny, specifically and clearly set out.

Not acted upon

4. The distinction between "regulations" and "other statutory instruments" provided for in the Statutory Instruments Act should be abandoned. There should be but one class of subordinate laws, called statutory instruments, broadly defined in accordance, in general terms, with the definition of "regulation" as contained in the Interpretation Act.

Not acted upon

5. All documents contained within the single class of statutory instruments should be subject to uniform procedure as to registration, publication and restriction on retroactive effect.

Not acted upon

6. The definition of a statutory instrument should not be made to depend upon the insertion in an enabling power of the name of any particular type of document or instrument preceded by the preposition "by".

Not acted upon

7. The new definition of a statutory instrument should be arrived at by taking the sum of the law-making and rule-making exercised by the Crown and its agencies and by any other delegate or sub-delegate of Parliament, and whether made pursuant to or under a statute or to the Prerogative, and by declaring the whole to be subject to Parliamentary scrutiny. If it is then desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, from registration and publication, those documents or classes of documents would need to be defined expressly. Such definitions should be construed narrowly and a statutory direction to this effect should be included in the Statutory Instruments Act.

Not acted upon

8. The Statutory Instruments Act should provide for a Statutory Instruments Reference Committee having the authority to issue a conclusive determination for the purposes of Parliamentary scrutiny as to whether any particular document is a statutory instrument or not.

Not acted upon

9. Any Departmental Guidelines, Directives or Manuals which contain substantive rules not contained in statutes or in other statutory instruments should be included within the definition of a statutory instrument and be subject to Parliamentary scrutiny. This inclusion should extend to Guidelines, Directives, etc. which constitute instructions to staff where the rules so made are applied to or in respect of non-staff members or where the breach of the rules can lead to disciplinary action against the staff member committing the breach.

devraient être abrogées et remplacées par une définition claire établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition, et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement.

En suspens

4. Il faudrait supprimer la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire» prévue dans la Loi sur les textes réglementaires et prévoir une seule catégorie de mesures législatives subordonnées, appelée «textes réglementaires», dont la définition serait conforme, en termes généraux, avec celle de «règlement» figurant dans la Loi d'interprétation.

En suspens

5. Il faudrait appliquer des procédures uniformes à tous les documents contenus dans une même catégorie de textes réglementaires, en ce qui concerne l'enregistrement, la publication et les restrictions quant à l'effet rétroactif.

En suspens

6. La définition d'un texte réglementaire ne devrait pas dépendre de l'insertion, dans la loi habilitante, du nom d'un type de document ou de texte précédé de la préposition «par».

En suspens

7. Il faudrait en arriver à une nouvelle définition d'un texte réglementaire en considérant le pouvoir réglementaire exercé par la Couronne et ses organismes et par tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement, qu'il soit établi en vertu ou conformément à un statut ou à la prérogative, et en déclarant qu'ils doivent tous être assujettis à l'examen du Parlement. Si l'on souhaite ensuite exclure certains documents ou catégories de documents de l'examen, de l'enregistrement et de la publication, il y aura lieu de définir expressément ces documents ou catégories de documents. Il faudrait interpréter restrictivement ces définitions et une directive statutaire à cet effet devrait être comprise dans la Loi sur les textes réglementaires.

En suspens

8. La Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir un comité de référence sur les textes réglementaires qui aurait le pouvoir de déterminer définitivement, aux fins de la vérification parlementaire, si un document est ou non un texte réglementaire.

En suspens

9. Il faudrait inclure dans la définition d'un texte réglementaire les directives ou manuels ministériels qui contiennent des règles de fond non comprises dans les règlements ou dans d'autres textes réglementaires et les soumettre à la vérification du Parlement. Cette définition devrait s'étendre aux directives etc., qui constituent des instructions au personnel, lorsque les règles ainsi établies s'appliquent aux membres qui ne font pas partie du personnel, ou que la violation de ces règles peut entraîner des mesures disciplinaires.

Not acted upon

10. Where any statutory instrument is to come into force before registration and publication, the reasons therefor should be provided to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Not acted upon

11. Should the distinction between "regulations" and "other statutory instruments" be retained, the words "regulation-making authority" in the Statutory Instruments Act should be re-defined to make clear that in respect of regulations made by the Governor in Council by Order in Council they mean the Department, Ministry or other body which recommends the draft Order to the Governor in Council.

Overtaken by the Consolidation of the Regulations

12. Section 32 of the Statutory Instruments Act should be amended to require the publication of the regulations that have been registered under that section.

F. Matters relating to the form of Statutory Instruments

(*Paragraphs 56-69*)

Acted upon

1. Both the enabling authority for subordinate legislation and other documents or statutory instruments referred to within the body of a statutory instrument should be clearly and adequately identified with the actual place of publication being disclosed.

Acted upon

2. The references to intermediate enabling authority, not being statutes, and to all instruments mentioned within a statutory instrument, should be given by a footnote showing the place and date of publication, and registration number if one exists. The giving of footnote references should not be confined to instruments the details of whose registration and publication can not be traced through Part II of the Canada Gazette.

Acted upon

3. When a statutory enabling power has been amended since the last Revision of the Statutes of Canada, the preamble to a statutory instrument made in reliance on that power should recite not only the relevant section number or numbers and the name of the Act but also the reference to any amending statute which has amended the enabling power.

Acted upon

4. The footnotes to an amending statutory instrument should disclose all the prior amendments relevant to the provision or provisions of the statutory instrument now to be amended.

Acted Upon

5. Statutory instruments should be accompanied by Explanatory Notes. This is especially to be desired in the case

En suspens

10. Si un texte réglementaire doit entrer en vigueur avant d'être enregistré et publié, il devrait falloir en indiquer les raisons au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

En suspens

11. Si l'on conserve la distinction entre «règlements» et «autres textes réglementaires», il faudrait redéfinir les termes «autorité réglementante» dans la Loi sur les textes réglementaires, pour bien préciser qu'à l'égard des règlements établis par le gouverneur en conseil par décret en conseil, que celle-ci est en fait le ministère, ou l'autre organe qui recommande l'avant projet de décret au gouverneur en conseil.

Rendue désuète par la codification des règlements

12. Il faudrait modifier l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, afin d'exiger la publication des règlements enregistrés conformément à cet article.

F. Questions relatives à la forme des textes réglementaires

(*Paragraphes 56-69*)

Appliquée

1. Il faudrait clairement et suffisamment identifier l'autorité habilitante de la législation subordonnée et les autres documents ou textes réglementaires mentionnés dans le texte réglementaire, et préciser où s'en fera la publication.

Appliquée

2. Les références à des pouvoirs habilitants intermédiaires, autres que des lois, et à tous les textes juridiques mentionnés dans un texte réglementaire devraient être citées dans une note en bas de page indiquant le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il en existe un. La mention des références dans des notes en bas de page ne devrait pas être limitée aux textes dont les détails d'enregistrement et de publication ne figurent pas dans la partie II de la Gazette du Canada.

Appliquée

3. Dans les cas où un pouvoir habilitant réglementaire a été modifié depuis la dernière révision des Statuts du Canada, le préambule d'un texte réglementaire établi à partir de ce pouvoir habilitant devrait faire mention, non seulement du nombre approprié d'articles et du nom de la loi, mais également de la référence à tout statut modificateur qui a modifié le pouvoir habilitant.

Appliquée

4. Les notes en bas de page d'un texte réglementaire constituant une modification devraient citer toutes les modifications antérieures concernant la, ou les, dispositions du texte réglementaire qui doit être modifié.

Appliquée

5. Il faudrait joindre aux textes réglementaires des notes explicatives. Cette adjonction est particulièrement souhaitable

of amending statutory instruments. An Explanatory Note should describe the subject matter dealt with in such a way as to indicate the point of the statutory instrument in a purely informative way without entering into justification, argumentation or construction of the law.

G. The withholding of information from the Committee

(*Paragraphs 70-80*)

Acted upon

Those Departments of State and Authorities which make, or propose to the Governor in Council the making of subordinate legislation should explain to the Committee, if called upon, how it is that a particular piece of subordinate legislation does not infringe one or more of the criteria for scrutiny. An explanation should include legal reasons where such are called for as where the Committee has questioned the vires of a statutory instrument, the interpretation of some apparently obscure or ambiguous provision, or the status of a document as being or not being a statutory instrument.

H. Sub-delegation of rule-making power

(*Paragraphs 81-84*)

Not acted upon

If it is desired or thought necessary to give to a delegate of Parliament power to sub-delegate rule-making power, the power should and must be conferred expressly by the enabling statute.

I. The Language of Delegation

(*Paragraphs 85-95*)

Not acted upon

1. The precise limits of subordinate law-making power should always be defined in clear language in the enabling statute.

Rejected

2. Enabling powers cast in terms of subject matter, and commonly introduced by the word "respecting" should not be included in enabling statutes whilstever the view is held by the Crown that such powers permit both sub-delegation of rule-making power and a power of dispensation in favour of individuals.

Appears no longer to be done

3. No enabling power should confer upon Parliament's delegate the authority to determine or to declare the scope of his own delegated power or the true intention of the enabling statute.

dans les cas de textes réglementaires constituant des modifications. La note explicative devrait mentionner le sujet traité de façon à indiquer l'objet du texte réglementaire simplement à titre d'information sans donner de détails sur la justification, la raison d'être ou l'interprétation à y donner.

G. Refus de divulguer des renseignements au Comité

(*Paragraphes 70-80*)

Appliquée

Les ministères d'État et autorités qui établissent, ou proposent au gouverneur en conseil d'établir des mesures législatives subordonnées, devraient expliquer au Comité, si ce dernier en fait la demande, comment une partie de la mesure législative subordonnée ne va pas à l'encontre d'un ou plusieurs critères du Comité. Une explication devrait comprendre des arguments d'ordre juridique lorsque le Comité a émis des doutes sur la validité d'un texte réglementaire, sur l'interprétation de quelque disposition en apparence obscure ou ambiguë ou sur le statut d'un document pour déterminer, s'il s'agit ou non d'un texte réglementaire.

H. Sous-délégation du pouvoir de réglementation

(*Paragraphes 81-84*)

En suspens

S'il est souhaitable, ou jugé nécessaire, d'accorder à un délégué du Parlement le pouvoir de sous-délégué le pouvoir d'établir des règlements, celui-ci doit être conféré de façon précise par le texte statutaire habilitant.

I. Le libellé des textes

(*Paragraphes 85-95*)

En suspens

1. Il faudrait toujours définir clairement dans le texte habilitant les limites précises du pouvoir délégué d'établir des règlements.

Rejetée

2. Les pouvoirs habilitants définis en termes de domaine ou de matière traités et habituellement introduits par l'expression «concernant» ne devraient pas être mentionnés dans les textes habilitants tant que la Couronne soutient que ces pouvoirs permettent la sous-délégation du pouvoir d'établir des règlements et confèrent en même temps un pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements.

Ne semble plus se faire

3. Les pouvoirs habilitants ne devraient pas conférer à un délégué du Parlement le pouvoir de déterminer ou de définir l'étendue du pouvoir qui lui est délégué ou l'objet véritable du statut habilitant.

J. The pretended power of dispensing with regulations in favour of individuals

(*Paragraphs 96-103*)

Not acted upon

The pretended power of dispensing with the provisions of subordinate legislation in favour of individuals under colour of enacting further subordinate legislation, being illegal unless expressly authorized by the enabling statute, should be abandoned forthwith.

K. Enabling powers in appropriation acts

(*Paragraphs 104-113*)

Not acted upon)

1. The practice of using Votes, whether substantive or dollar Votes, and Items in the Estimates as vehicles for the conferring of enabling powers should come to an end. Subordinate legislation should be made under enabling authority contained in ordinary statutes.

Not acted upon

2. Even if the practice is not terminated immediately, the following particular abuses should stop, viz:

(*a*) the conferring of subordinate law-making power in Votes and Items in terms which, in the view of the Crown, excludes the subordinate legislation, when made, from the definition of a "statutory instrument", and thus from Parliamentary scrutiny;

(*b*) the conferring of subordinate law-making power by use of the words "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council";

(*c*) the extension and amplification of the purposes of old votes by a series of subsequent Votes.

L. Scrutiny of enabling powers

(*Paragraph 114*)

Not acted upon

Enabling clauses in Bills should be scrutinized while the Bills are before Parliament by the appropriate Standing Committees or by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

M. The Text of Instruments subject to amendment

(*Paragraphs 115-118*)

Not acted upon

Statutory instruments that have been much amended should be revoked and remade in complete form. An instrument in respect of which a process of constant amendment is forseeable should be revoked and remade in consolidated form at regular intervals, perhaps annually.

J. Le prétendu pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements

(*Paragraphes 96-103*)

En suspens

Il faudrait renoncer à l'avenir à exercer le prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des dispositions de mesures législatives subordonnées sous prétexte d'établir d'autres mesures législatives subordonnées. Ce pouvoir est illégal, à moins qu'il ne soit conféré de façon précise par le texte habilitant.

K. Pouvoirs habilitants dans les lois portant affectation de crédits

(*Paragraphes 104-113*)

En suspens

1. Il faudrait mettre fin à la pratique qui consiste à se servir de crédits, en substance ou en argent, et de postes du Budget des dépenses pour conférer des pouvoirs habilitants. Les mesures législatives subordonnées devraient être établies conformément à un pouvoir habilitant conféré par des lois ordinaires.

En suspens

2. Même si ces façons de procéder ont toujours cours, il faudrait mettre fin aux abus qui consistent à:

a) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées dans des crédits et postes des budgets de façon à exclure, selon l'interprétation de la Couronne, la mesure législative subordonnée lorsqu'elle est établie, de la définition de «texte réglementaire» et à la soustraire à l'examen du Parlement;

b) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées en utilisant l'expression «selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil»;

c) la prolongation et l'expansion des objectifs poursuivis en vertu d'anciens crédits, par l'affectation d'une série additionnelle de crédits.

L. Vérification des pouvoirs habilitants

(*Paragraphe 114*)

En suspens

Les articles habilitants des bills devraient être vérifiés alors que les bills sont devant le Parlement. Cette vérification devrait être effectuée par les comités permanents appropriés ou par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

M. Modification des textes réglementaires

(*Paragraphes 115-118*)

En suspens

Les textes réglementaires ayant fait l'objet de nombreuses modifications devraient être abrogés et rédigés à nouveau. Un texte réglementaire pour lequel on peut prévoir des modifications constantes devrait être abrogé et refondu, à des intervalles réguliers, possiblement sur une base annuelle.

P. Implementation of international agreements by statutory instrument—Remission orders under section 17 of the Financial Administration Act

(*Paragraphs 123-125*)

Not acted upon

Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act should be regarded as subordinate legislation and as subject to Parliamentary scrutiny. The exclusion of any class of such Orders from scrutiny should occur only if expressly provided for in the Statutory Instruments Act.

P. Mise en oeuvre des accords internationaux au moyen des textes réglementaires—Décrets de remise établis en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière

(*Paragraphes 123-125*)

En suspens

Les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière devraient être considérés comme des textes réglementaires et soumis à un examen rigoureux de la part du Parlement. Toute catégorie de décrets susmentionnée ne devrait pas être exemptée d'un tel examen à moins que la Loi sur les textes réglementaires ne contienne une disposition à cet effet.

S. Powers of Officers of Agricultural Agencies

(*Paragraphs 128-131*)

Acted upon

1. Rights of entry, powers of inspection and of seizure and the power to demand or take information should be confined exactly within the limits provided for in enabling legislation.

S. Les pouvoirs des inspecteurs des offices agricoles

(*Paragraphes 128-131*)

Appliquée

1. Les droits de perquisition, d'inspection et de saisie, ainsi que le pouvoir de prendre ou d'exiger des renseignements ne devraient pas dépasser les limites établies dans la loi d'habilitation.

T. Discretionary administrative decisions, The rules of natural justice and a right of appeal

(*Paragraphs 132-138*)

Not acted upon

1. As a general rule, subordinate legislation should set objective criteria governing the taking of decisions provided for in that legislation.

T. Décisions administratives discrétionnaires, règles de la justice naturelle et droit d'appel

(*Paragraphes 132-138*)

En suspens

1. A titre de règle générale, la mesure législative subordonnée devrait établir des critères objectifs régissant la prise de décisions prévue dans le cadre de ladite loi.

Not acted upon

2. Where tests are set for eligibility or as prerequisites to the taking of some action under subordinate legislation, the test should be cast in objective and not in subjective terms. Tests, prerequisites or criteria dependent upon the formation of opinions or the satisfaction of individuals should be avoided.

En suspens

2. Quand des tests sont élaborés pour servir de critères d'admissibilité ou à titre de prérequis pour l'adoption de certaines mesures, dans le cadre de la mesure législative subordonnée, ils devraient être énoncés en termes objectifs, et non subjectifs. Il faudrait éviter d'utiliser des tests, des prérequis ou des critères définis à partir d'une certaine opinion ou en fonction de la nécessité de satisfaire à certains individus.

Not acted upon

3. The granting of discretionary powers is properly the subject of a statute and not of subordinate law.

En suspens

3. La loi habilitante est l'instrument approprié pour accorder des pouvoirs discrétionnaires et non pas les mesures législatives déléguées.

Not acted upon

4. Any person aggrieved by a refusal to grant a licence or permit, or by a suspension, cancellation or revocation of a licence or permit, pursuant to subordinate legislation, should be accorded in the subordinate legislation itself a right to be heard in objection, a right to be given reasons and a right to be apprised of any adverse material in any report submitted to the determining official. These rights should be accorded even where a right of appeal might exist, for the subject should not be forced unnecessarily to litigation, and their presence will assist in guaranteeing jurisdiction in the Federal Court under section 28 of the Federal Court Act.

En suspens

4. Toute personne se voyant refuser une licence ou un permis, ou dont la licence ou le permis est suspendu, annulé ou révoqué, conformément aux dispositions d'une mesure législative subordonnée, devrait, en vertu de cette même mesure, avoir le droit de se faire entendre pour conterster la décison rendue, le droit d'obtenir les raisons à l'origine de celle-ci et le droit d'être informée sur tout renseignement défavorable contenu dans un rapport soumis au décisionnaire. Ces droits devraient être octroyés même s'il existe déjà un droit d'appel, car la personne visée ne devrait pas être obligée d'entamer des poursuites; en outre, l'existence de ces droits, contribuerait à

U. Exemptions from Civil Liability

(*Paragraph 139*)

Not acted upon

Subordinate legislation should not attempt to exempt governmental agencies from the legal consequences of their acts or defaults or of those of their employees in either tort or contract.

V. Statutory Instruments made under the Income Tax Act

(*Paragraphs 140-141*)

Not acted upon

The Status of the National Revenue Department's Interpretation Bulletins and Information Circulars, and their equivalents in other Departments of State and agencies, must be carefully examined when the definition of a statutory instrument is amended.

W. Affirmation and disallowance of Statutory Instruments by the House of Parliament

(*Paragraph 142*)

Not acted upon

1. Greater use should be made of affirmative and negative resolution procedures in the drafting of Bills.

Not acted upon

2. A complete code governing both affirmative and negative resolutions should be adopted either by the amendment of section 28A of the Interpretation Act or by the adoption by the two Houses of Standing Orders (*preferably identical*) setting out in detail the procedures to be followed in the two Houses.

Respectfully submitted,

assurer le maintien de la juridiction de la Cour fédérale, élaborée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

U. Exonération de responsabilité civile

(*Paragraphe 139*)

En suspens

Il faudrait éviter de tenter, en vertu d'une mesure législative subordonnée, de soustraire les organismes gouvernementaux aux conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs erreurs, ou de celles de leurs membres, qu'il s'agisse d'une responsabilité délictuelle ou contractuelle.

V. Textes réglementaires établis en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu

(*Paragraphes 140-141*)

En suspens

Il conviendrait d'étudier attentivement le statut des Bulletins d'interprétation et des circulaires d'information publiés par le ministère du Revenu national, et celle des publications correspondantes distribuées par les autres ministères et organismes fédéraux, au moment de modifier la définition d'un texte réglementaire.

W. Approbation et annulation des textes réglementaires par les deux Chambres du Parlement

(*Paragraphe 142*)

En suspens

1. On devrait incorporer plus souvent dans la rédaction des projets de lois des procédures de résolutions affirmatives et négatives.

En suspens

2. Un code complet des procédures de résolutions affirmatives et négatives devrait être établi, soit par une modification de l'article 28A de la Loi d'interprétation ou par l'adoption par chacune des Chambres d'un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

JOHN M. GODFREY

PERRIN BEATTY

Joint Chairmen

REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: Thursday, July 17, 1980
To the House of Commons: Thursday, July 17, 1980

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIFTH REPORT

(Statutory Instruments No. 11)

In relation to its permanent reference, section 26 of the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, your Committee draws the attention of the House to SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations, now C.R.C. c. 1293.

Your Committee and its predecessors have since October 1975 sought to persuade the Post Office Department to amend section 14 of these Regulations which provides that a Postmaster may at any time cancel a licence to sell postage stamps. Your Committee is dissatisfied with this bare provision which affects licensees in an aspect of their business and livelihoods. No grounds are identified as warranting cancellation of a licence. There is no requirement that reasons for cancellation be given to a licensee or that he be given any opportunity to make representations against the cancellation of his licence. In your Committee's judgment this is a violation of the rules of natural justice and makes the rights of licensees unduly dependent on unfettered administrative discretion.

It appears from the explanations given by the Post Office Department to your Committee's predecessors that the informal practices of the Post Office, if always followed, would ensure that licences to sell postage stamps are cancelled only for legitimate commercial reasons, that licensees are informed of the reasons for cancellation and that they are given an opportunity to be heard in reply. Your Committee is, therefore, at a loss to understand why the Post Office Department has resisted so stoutly for so long the insertion in the Regulations of the grounds on which licences may be cancelled and the basic and easily expressed requirements of natural justice.

Your Committee's position was pointed out to the Postmaster General who stated in reply that he was confident that the established practice for cancelling licences to sell postage stamps provides sufficient guarantee for the licensees to be heard. He also stated that any citizen has the right to write to him on any subject regarding the postal service, including dissatisfaction with a decision made by an officer of this Department. This form of redress is inadequate. It does not ensure that licences are cancelled only for legitimate commercial reasons set out in the Regulations and that Postmasters' discretions are limited accordingly. Nor does it require that reasons be given to a licensee whose licence is cancelled; nor that his representations will be considered.

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le jeudi 17 juillet 1980
A la Chambre des communes: Le jeudi 17 juillet 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

(Textes réglementaires nº 11)

Conformément à son Ordre de renvoi permanent, c'est-à-dire l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, le Comité attire l'attention des Chambres sur le DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste, maintenant C.R.C. c. 1293.

Le Comité et ses prédécesseurs essaient, depuis octobre 1975, de persuader le ministère des Postes de modifier l'article 14 de ce Règlement qui stipule que le maître de poste peut, en tout temps, annuler un permis de vente de timbres-poste. Le Comité est mécontent de cette disposition vague qui touche au commerce et au gagne-pain des détenteurs de permis. Le Règlement ne précise pas les motifs justifiant l'annulation d'un permis. En outre, il n'exige ni que les raisons de l'annulation soient données au détenteur de permis ni que ce dernier ait un droit d'appel concernant l'annulation de son permis. De l'avis du Comité, cette disposition enfreint les règles de la justice naturelle et soumet indûment les droits des détenteurs de permis à la discrétion administrative.

Selon les explications données par le ministère des Postes aux prédécesseurs du Comité, la pratique officieuse du ministère des Postes est de n'annuler des permis de vente de timbres-poste que pour des raisons commerciales légitimes, d'informer les détenteurs de permis des raisons de l'annulation de leur permis et de leur octroyer un droit d'appel. Par conséquent, le Comité ne comprend absolument pas pourquoi le ministère des Postes refuse depuis aussi longtemps d'insérer dans le Règlement les motifs justifiant l'annulation d'un permis ainsi que le recours fondamental prévu par la justice naturelle.

Le Comité a informé le ministre des Postes de sa position. Celui-ci a répondu q'il était convaincu que la pratique établie en ce qui a trait à l'annulation des permis de vente de timbres-poste, permettait suffisamment aux détenteurs de permis de se faire entendre. Il a aussi déclaré que tout citoyen a le droit de lui écrire sur tout sujet se rapportant au service postal et de se plaindre d'une décision prise par l'un de ses fonctionnaires. Cette forme de recours est insuffisante. Rien ne garantit que les permis ne sont annulés que pour des raisons commerciales légitimes stipulées dans le Règlement ni ne limite en conséquence les pouvoirs discrétionnaires conférés au Ministre. Rien n'exige non plus, que le détenteur de permis soit informé des raisons justifiant l'annulation de son permis, ni ne lui assure d'être entendu.

In seeking the insertion of basic safeguards in section 14 of the Regulations and the limitation of a Postmaster's discretion to cancel a licence, your Committee does not wish to interfere with the freedom of administrative action of the Post Office or the legitimate business or other grounds which might lead the Post Office to cancel a licence. It simply seeks to attach to the discretion to cancel a licence the safeguards of natural justice to the end that cancellation will take place for a proper purpose and be seen so to take place.

Respectfully submitted,

En cherchant à obtenir que des garanties fondamentales soient incluses dans l'article 14 du Règlement et qu'on limite les pouvoirs discrétionnaires conférés au Ministre en matière d'annulation de permis, le Comité ne désire pas restreindre la liberté d'action du ministère des Postes ni l'empêcher d'annuler un permis pour des motifs légitimes. Il cherche simplement à s'assurer qu'on respecte la justice naturelle en n'annulant des permis que pour des motifs valables reconnus comme tels.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

JOHN M. GODFREY

PERRIN BEATTY

Joint Chairmen

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 22, 1980
(9)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Honourable Senator Lafond presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Chénier, Dubois, Hnatyshyn, Kempling and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee considered its order of reference relating to the government regulatory process contained in the Committee's First Report to both Houses of Parliament concurred in by both Houses on June 4, 1980 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, July 10, 1980, Issue No. 5*).

On motion by Mr. Kempling it was agreed—That the Honourable Senator Lafond take the Chair as Acting Chairman for this meeting.

On motion by Mr. Dubois it was agreed—That this Committee do order the printing of 2000 copies of a special edition with special binding containing back-to-back English and French versions of its Fourth Report to both Houses.

The Acting Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 9:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 JUILLET 1980
(9)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de l'honorable sénateur Lafond (président suppléant).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des Communes: MM. Chénier, Dubois, Hnatyshyn, Kempling et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité étudie son ordre de renvoi portant sur le processus de réglementation du gouvernement contenu dans le premier rapport du Comité aux deux Chambres du Parlement, adopté par les deux chambres le 4 juin 1980 (*Voir procès-verbal du jeudi 10 juillet 1980, Fascicule n°* 5).

Sur motion de M. Kempling, il est convenu—Que l'honorable sénateur Lafond prenne place au fauteuil à titre de président suppléant pour cette séance.

Sur motion de M. Dubois, il est convenu—Que le Comité ordonne l'impression de 2000 exemplaires d'une édition spéciale reliée de façon à présenter dos à dos la version anglaise et française de son quatrième rapport aux deux Chambres.

Le président suppléant autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints in extenso aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 9 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, July 22, 1980

• 0946

[*Text*]

The Joint Clerk of the Committee (Mr. Bouffard): Gentlemen, in the absence of the joint-chairmen and the vice-chairman, would you nominate an acting chairman for this meeting?

Mr. Kempling: I move that Senator Lafond do take the Chair as acting chairman of the committee.

The Clerk: Moved by Mr. Kempling that Senator Lafond act as chairman.

Motion agreed to.

The Acting Chairman (Senator Lafond): Gentlemen, you have a motion before you, which I shall read for the purposes of the record:

> That this committee do order the printing of a given number of copies . . .

I believe 2,000 is suggested. That was done last time.

> . . . of a special edition with special binding containing back-to-back English and French versions of its fourth report to both Houses.

Mr. Dubois: I so move.

The Acting Chairman (Senator Lafond): Any questions?

Mr. Hnatyshyn: The figure is 2,000, Mr. Chairman?

The Acting Chairman (Senator Lafond): The clerk tells me that the last substantive report we published was for 2,000, and while there were stresses, enough copies were retrieved to accommodate our needs. So I think we would probably expect the same circulation this time.

Incidentally, the last substantive report was the second report of a given session. This one will come out as the fourth report of a given session, so for libraries and people who accumulate those things it may be a little bit confusing to have the second and the fourth. You would wonder where the devil the third one is.

Mr. Kempling: There will be a grant from the government at some future date to find out what happened to the third.

The Acting Chairman (Senator Lafond): I have suggested to our counsel that he draft an explanatory note inside the cover so as to straighten out that situation.

Mr. Hnatyshyn: That does raise a question, I suppose. Is there any other sort of reference that can be made for identification purposes?

Mr. Eglington: We do have a running series of numbers. This report is No. 10 of reports that relate to statutory instruments, so the cover would, in any event, say "Fourth Report of the First Session of the Thirty-Second Parliament from the Standing Joint Committee on Statutory Instruments, No. 11." What we are suggesting is that inside the cover there

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 22 juillet 1980

[*Translation*]

Le cogreffier du comité (M. Bouffard): Messieurs, les deux co-présidents et le vice-président étant absents, auriez-vous l'obligeance de suggérer le nom du président suppléant pour cette réunion?

M. Kempling: Je propose que le sénateur Lafond préside, à titre de suppléant, le comité.

Le greffier: M. Kempling propose que le sénateur Lafond préside la réunion.

La motion est adoptée.

Le président suppléant (sénateur Lafond): Messieurs, nous devons étudier une motion que je vais lire pour le compte rendu:

> Que le Comité ordonne l'impression d'un certain nombre d'exemplaires . . .

Je crois que la dernière fois on a suggéré 2,000.

> . . . d'une édition spéciale comportant une reliure spéciale renfermant, dos à dos,les versions anglaise et française de son 4e rapport aux deux Chambres.

M. Dubois: Je le propose.

Le président suppléant (sénateur Lafond): Y a-t-il des questions?

M. Hnatyshyn: Vous avez bien dit 2,000, monsieur le président?

Le président suppléant (sénateur Lafond): Le greffier me dit que le dernier rapport important que nous avons publié a été tiré à 2,000 exemplaires. On est arrivé tout juste, mais il y a tout de même eu suffisamment d'exemplaires pour répondre aux besoins. On devrait donc s'en tirer avec le même tirage que la dernière fois.

En passant, je précise que le dernier rapport important était le 2e de telle session. Celui-ci sera le 4e rapport d'une autre session; alors les bibliothécaires et ceux qui collectionnent ce genre de choses s'étonneront sans doute de se retrouver avec un 2e puis un 4e rapport. Ils se demanderont certainement où est passé le troisième.

M. Kempling: Le gouvernement accordera certainement une subvention un peu plus tard afin que l'on découvre ce qui a pu arriver au troisième.

Le président suppléant (sénateur Lafond): J'ai donc suggéré à notre avocat de rédiger une note explicative au verso de la couverture.

M. Hnatyshyn: Cela m'amène donc à vous demander quel type de référence on utilisera pour l'identification.

M. Eglington: Nous avons une série numérique en cours. Ce rapport-ci est le numéro 10 des rapports concernant les textes réglementaires. De toute façon, sur la couverture on pourra lire quelque chose comme: «Quatrième rapport de la première session de la trente-deuxième législature du Comité mixte permanent des textes réglementaires, numéro 11». Nous propo-

[*Texte*]

would be a statement that the substantive reports of the committee are Nos. 1 right up to 11; the post office one is No. 11. Put that inside the cover.

Mr. Hnatyshyn: If something is on the inside cover which does explain the sequence then possibly we can avoid the Royal commission that Mr. Kempling has referred to.

• 0950

Mr. Eglington: Yes, we have deleted from this the series numbers of all the procedural reports.

Motion agreed to.

The Acting Chairman (Senator Lafond): So that is it, gentlemen. Will someone move that we adjourn?

Mr. Kempling: I so move.

The Acting Chairman (Senator Lafond): The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

sons toutefois qu'au verso de la couverture il y ait une note précisant que les rapports importants du comité sont numérotés de 1 à 11. Le numéro 11 est le rapport sur le Bureau de poste. Ce sera donc au verso de la couverture.

M. Hnatyshyn: Avec cette note explicative au verso de la couverture, nous pourrons donc éviter la commission royale dont a parlé M. Kempling.

M. Eglington: Oui, nous avons retiré de cette série numérique tous les rapports de procédure.

La motion est adoptée.

Le président suppléant (sénateur Lafond): Eh bien! messieurs, c'est tout. Quelqu'un voudrait-il bien proposer que nous levions la séance?

M. Kempling: Je le propose.

Le président suppléant (sénateur Lafond): La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Wednesday, September 3, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mercredi 3 septembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27645—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Honourable Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Honorable Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Manly
Joyal	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)—(11)
Kempling	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

Mr. Manly replaced Mr. Robinson (*Burnaby*).

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

M. Manly remplace M. Robinson (*Burnaby*).

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 3, 1980
(10)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Honourable Senator Godfrey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*) and Manly.

In Attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

On SOR/77-716, SOR/78-178, SOR/78-555, SOR/78-752, SOR/79-357, SOR/79-395, SOR/76-607, SOR/79-956,—British Columbia Fishery (General) Regulations, and amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and of the Oceans with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-522—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment

SOR/77-177—British Columbia Fishery Regulations, amendment

SOR/77-719, SOR/78-75—Pacific Herring Fishery Regulations

On SOR/78-443, SOR/78-543, SOR/79-281, SOR/79-609, SOR/79-610—Newfoundland Fishery Regulations, and amendments; SOR/79-343—Pacific Herring Fishery Regulations, amendment; SOR/76-414, SOR/78-91—Nova Scotia Fishery Regulations, amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and of the Oceans with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-330—Indian Oil and Gas Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-794—Cosmetic Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments by the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 SEPTEMBRE 1980
(10)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*) et Manly.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1*).

DORS/77-716, 78-178, 78-555, 78-752, 79-357, 79-395, 76-607, 79-956—Règlement de pêche (général) de la Colombie-Britannique, et Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et des Océans au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-522—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/77-177—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification

DORS/77-719, DORS/78-75—Règlement de pêche du hareng du Pacifique

Quant aux DORS/78-443, DORS/78-543, DORS/79-281, DORS/79-609, DORS/79-610—Règlement de pêche de Terre-Neuve, et Modifications; DORS/79-343—Règlement de pêche du hareng du Pacifique—Modification; DORS/76-414, DORS/78-91—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et des Océans au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/77-330—Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/77-794—Règlement sur les cosmétiques:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

On SOR/78-597—Animal Disease and Protection Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-1—Explosives Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-934—Atlantic Fishery Regulations, amendment

SOR/79-954—Supplementary Death Benefit Regulations, amendment

SOR/80-67—Quebec Fishery Regulations, amendment

On SOR/80-169—General Radio Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Communications with respect to certain comments by the Committee.

On SI/80-83—Kinepouch and Kinestik Explosives Order:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On C.R.C. c. 683—Claims Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On C.R.C. c. 1035, SOR/79-544, SOR/79-621, SOR/79-800—Migratory Birds Regulations, and amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered C.R.C. c. 1036—Migratory Bird Sanctuary Regulations.

On CRC c. 1555—Toronto Harbour Law Enforcement By-law; CRC c. 1556—Toronto Harbour Licensing By-law; CRC c. 1557—Toronto Harbour Tariff of Berthage Charges:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport.

The Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

DORS/78-597—Règlement sur les maladies et la protection des animaux—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

DORS/79-1—Règlements sur les explosifs—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-934—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification

DORS/79-954—Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—Modification

DORS/80-67—Règlement de pêche du Québec—Modification

DORS/80-169—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Communications au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

TR/80-83—Décret sur les explosifs Kinepouch et Kinestik:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

CRC c. 683—Règlement sur les réclamations:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du trésor au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

CRC c. 1035, DORS/79-544, DORS/79-621, DORS/79-800—Règlement concernant les oiseaux migrateurs, et Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Environnement au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le CRC c. 1036—Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs.

Quant aux CRC c. 1555—Règlement d'application de la loi dans le port de Toronto; CRC c. 1556—Règlement sur les permis dans le havre de Toronto; CRC c. 1557—Tarif des droits de bassin du port de Toronto:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports.

Le président autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

At 12:45 o'clock pm., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, September 3, 1980

• 1104

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will call the meeting to order. There is a quorum present and what we are doing today is going through counsel's comments so that he can, if we agree with his comments, contact departmental officials for their comments and to get their reactions and so on before any decision is made by the committee.

• 1105

So we will not be making any decisions, as such, by the committee except comment. I have been through them myself and where I have comments I have written opposite for my own notes "just to write" and we will not waste any time unless somebody else wants to bring something up, and where I have put a question or a query then I will specifically bring it up and ask for counsel's comments, rather than have counsel comment beforehand. And if anybody else, as we go along, has a similar comment or questions then bring it up, otherwise we will just try and go through this quickly.

The first one we are considering is British Columbia Fishery (General) Regulations, SOR/77-716.

BRITISH COLUMBIA FISHERY (GENERAL) REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1977-2393

February 25, 1980

British Columbia Fishery (General) Regulations, SOR/77-716 as amended by SOR/78-178, SOR/78-555, SOR/78-752, SOR/79-357, SOR/79-395, SOR/79-607, SOR/79-956

1. *Section 2(1):* definition of "draft net" should read ". . . neither anchored nor staked . . .".

2. *Section 4(2)*

This type of notice procedure has been accepted by the Committee on the understanding that the means most effective in any particular circumstance are used.

3. *Sections 4(3) and 59(3)*

Section 34(*e*) and (*l*) of the Fisheries Act provides:

> "34. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations,
>
> (*e*) respecting the use of fishing gear and equipment;
>
> (*l*) prescribing the powers and duties of persons engaged or employed in the administration or enforcement of this

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 3 septembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Messieurs, la séance est ouverte. Comme nous avons le quorum, nous allons simplement analyser aujourd'hui les remarques de notre conseiller juridique afin qu'il puisse, à la lumière de nos commentaires, prendre contact avec les responsables des ministères et obtenir leurs réactions, après quoi, notre comité pourra prendre ses décisions.

Donc, aujourd'hui, nous ne ferons que des commentaires. J'ai lu moi-même les remarques du conseiller et j'ai indiqué, en marge, les points sur lesquels je voulais avoir des précisions. Dans les autres cas, j'ai indiqué «lettre uniquement», afin de ne pas faire perdre de temps aux autres membres du Comité. Par contre, si l'un d'entre vous a des questions à poser sur l'un de ces points, il pourra le faire.

Le premier règlement que nous examinerons est le DORS/77-716, Règlement de pêche (général) de la Colombie-Britannique.

RÈGLEMENT DE PÊCHE (GÉNÉRAL) DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Loi sur les Pêcheries

C.P. 1977-2393

Le 25 février 1980

Règlement de pêche (général) de la Colombie-Britannique, DORS/77-716 modifié par DORS/78-178, DORS/78-555, DORS/78-752, DORS/79-359, DORS/79-395, DORS/79-607, DORS/79-956

1. *Paragraphe 2(1):* sous la définition de «draft net», remplacer «or» par «nor».

2. *Paragraphe 4(2):*

Cet avis a été accepté par le Comité sous réserve que les moyens les plus efficaces soient utilisés dans tous les cas.

3. *Paragraphes 4(3) et 59(3)*

Les alinéas 34(*e*) et (*l*) de la Loi sur les pêcheries prévoient que:

> «34. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements
>
> *e*) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;
>
> *l*) prescrivant les pouvoirs et les fonctions des personnes engagées ou employées à l'administration ou l'application

[*Texte*]

Act and providing for the carrying out of those duties and powers;"

The new sections 4(3) and 59(3) purport to give to the Regional Director or a fishery officer power to make the law by notice posted or broadcast. This is a clear case of sub-delegation of rule-making power, and is an even more blatant case than those in fishery regulations to which the Committee has objected in the past. Obviously both the Department of Fisheries and of the Oceans and the Legal Advisers to the Privy Council Office have set their face, and their hands, against the Committee.

The only way in which sections 4(3) and 59(3) can be justified is to rely on "respecting" as a talisman carrying with it the power to sub-delegate, a view the Committee has already rejected time and again, or to argue that sections 4(3) and 59(3) prescribe the powers of persons engaged in the administration of the Fisheries Act. The word "powers" in section 34(*l*) can not be read as extending to include rule-making powers so that the Governor in Council may by prescribing powers confer rule-making powers on "persons". So to read those words would be to subvert section 34. There would be no need for the Governor in Council to make regulations, whether "respecting" fishing gear or any other matter, if he may simply prescribe that officers of the Department may make rules on the subjects covered in the several paragraphs of section 34.

It is notable that it has been thought necessary to enact a particular paragraph (*m*) of section 34 to allow "persons" to vary close times and fishing quotas set by the Regulations.

"(*m*) authorizing a person engaged or employed in the administration or enforcement of this Act to vary any close time or fishing quota that has been fixed by the regulations."

How much more necessary is some specific statutory power to enable officers, not just to vary a rule embodied in a "regulation" about the type of gear that may be used in a fishery, but to make the very rule itself which may set aside the regulations but which may also cover entirely new ground?

This comment was originally before the Committee on November 15, 1977 in connection with SOR/78-719, New Brunswick Fishery Regulations; SOR/78-662, Ontario Fishery Regulations; and SOR/78-796, Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations.

4. *Section 7(1)*

Whe will a fishery officer grant a transportation or export licence?

Section 7(1) uses the phrase "export from the Province" while section 7.1 uses the simple word "export". It is not clear whether these phrases mean export to another country or export to another Province.

[*Traduction*]

de la présente loi et concernant l'exercice de ces pouvoirs et fonctions;»

Les nouveaux paragraphes 4(3) et 59(3) visent à donner au Directeur régional ou à un fonctionnaire des pêcheries un pouvoir de réglementation grâce à l'affichage ou à la radiodiffusion d'un préavis. C'est là un exemple frappant de sous-délégation d'un pouvoir de réglementation et un cas encore plus flagrant que ceux que l'on trouve dans le Règlement sur les pêcheries et auxquels le Comité s'est opposé par le passé. De toute évidence, le ministère des Pêcheries et des Océans et les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ont offert une farouche opposition au Comité.

La seule façon de justifier les paragraphes 4(3) et 59(3) est de considérer le terme «concernant» comme un talisman donnant le pouvoir de sous-déléguer, ce à quoi le Comité s'est déjà opposé à plusieurs reprises ou encore de soutenir que les paragraphes 4(3) et 59(3) stipulent les pouvoirs des personnes chargées de l'application de la Loi sur les pêcheries. Le terme «pouvoirs» au paragraphe 34(*l*) ne peut être considéré comme un pouvoir de réglementation permettant au gouverneur en conseil, par l'attribution de pouvoirs, de conférer les pouvoirs de réglementation à des «personnes». Ainsi donc, une telle interprétation du paragraphe 34(*l*) serait contraire à la signification même de l'article 34. Le gouverneur en conseil n'aurait pas à établir de règlements, que ce soit «concernant» les appareils de pêche ou toute autre question, s'il peut simplement décréter que les fonctionnaires du Ministère peuvent établir des règlements sur les questions traitées dans les différents paragraphes de l'article 34.

Il est de même remarquable que l'on ait jugé nécessaire d'établir un alinéa (*m*) à l'article 34 pour permettre aux personnes «de modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre» d'après le Règlement.

m) autorisant une personne engagée ou employée à l'administration ou l'application de la présente loi à modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre, que les règlements ont fixées.

Dans quelle mesure serait-il encore plus nécessaire d'établir un pouvoir réglementaire précis permettant aux fonctionnaires non simplement de modifier une règle établie dans un «règlement» concernant le genre d'appareil qui peut être utilisé pour les pêcheries, mais aussi pour établir la règle même qui puisse faire fi du règlement et même peut-être traiter entièrement d'une nouvelle question?

Ce commentaire a d'abord été étudié par le Comité le 15 novembre 1979 relativement aux DORS/78-719, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick, DORS/78-662, Règlement de pêche de l'Ontario, et DORS/78-796, Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique.

4. *Paragraphe 7(1)*

Quand un fonctionnaire des pêcheries délivre-t-il un permis de transport ou d'exportation?

Le paragraphe 7(1) emploie l'expression «exporter à l'extérieur de la province» tandis que le paragraphe 7(1) emploie simplement le mot «exporter». Le texte ne précise pas s'il s'agit d'exportation vers un autre pays ou vers une autre province.

[*Text*]

5. *Section 8(2)*

This provision covers buying and selling, something which can only be valid if grounded in section 34(*c*) of the Act:

> "respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish."

Purchase and sale would have to be brought under "handling" "possesion" or "disposal". If these words extend beyond physical matters to commercial transactions, all is well.

6. *Section 10(3)(a)*

The Director is given an unfettered discretion to set terms and conditions as he chooses from case to case. This is another example of the old problem of sub-delegation of rule-making power seen so often in the Fishery regulations: the attempt to avoid making a rule by purporting to grant a power to proceed administratively.

7. *Section 11*

"and in accordance with the conditions set out . . .". These conditions are not provided for in the Regulations and there is again sub-delegation of rule-making power.

8. *Section 14(1)(b)(ii) and (1)(c)(ii)*

The mesh size requirement is not qualified by the phrase "when in use" or "extension measure, when in use" as found in sections 16(1)(b), 3(a) and (b); 16(5); and 18(2)(b). There would appear to be some inconsistency or to have been an oversight. See also section 22(2). However, in light of the definition of "mesh size" in section 2, it is not clear that anything about extension need be said.

9. *Section 19(1)(i)*

The Regional Director may vary the closed season for such length of time as he may find safe. The sub-delegation here is expressly provided for in the Act. But what does "safe" mean in the context of paragraph (i)?

10. *Section 21*

"Catch" should probably be the compound "catch and retain" in this instance.

11. *Section 26*

This prohibition on transporting fish from one artifically defined place to another highlights the scope of the broad but yet skeletal enabling powers in section 34 of the Fisheries Act. The powers that must be relied on are these:

> "(*b*) respecting the conservation and protection of fish;
>
> (*c*) respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish;"

The Committee has in the past had to accept that in its context (including section 34(m) in particular), and given the legislative history of the Act and facts of which a court would take notice, the word "respecting" in section 34 includes the word "prohibiting" so that absolute, partial and conditional prohibition may be made by regulations under section 34 of

[*Translation*]

5. *Paragraphe 8(2)*

Cette disposition couvre l'achat et la vente, ce qui ne peut être valide que si ces activités sont régies par l'alinéa 34(*c*) de la Loi:

> «concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson.»

L'achat et la vente devraient être régis par les termes «manutention», «possession» ou «écoulement». Il n'y a aucune difficulté si la portée de ces termes s'étend au-delà de questions physiques et couvre des transactions commerciales.

6. *Alinéa 10(3)(a)*

Le directeur a toute discrétion d'imposer les conditions de son choix selon le cas. Voilà un autre exemple du vieux problème de sous-délégation du pouvoir de réglementation que soulève si souvent le Règlement sur la pêche; la tentative d'éviter de faire un règlement en prétendant d'autoriser les autres à prendre des décisions administratives.

7. *Article 11*

«et conformément aux conditions du permis . . .». Ces conditions n'étant pas prévues dans le Règlement, le problème de la sous-délégation du pouvoir de réglementation se pose de nouveau.

8. *Sous-alinéas 14(1)b)(ii) et (1)c)(ii)*

L'exigence relative au maillage n'est pas validée par les termes «en extension complète, lorsque . . . en usage» tels que spécifiés aux alinéas 16(1)*b*), 3*a*) et *b*); au paragraphe 16(5); et à l'alinéa 18(3)*b*). Il semble y avoir contradiction ou oubli. Voir également le paragraphe 22(2). Néanmoins, compte tenu de la définition de «maillage» à l'article 2, il n'est pas certain que ce terme pose un problème.

9. *Sous-alinéa 19(1)(i)*

Le directeur régional peut retarder l'ouverture de la saison aussi longtemps qu'il le juge «nécessaire». Le pouvoir de sous-délégation est précisé dans la loi. Mais que signifie le terme «nécessaire» dans le contexte du sous-alinéa (i)?

10. *Article 21*

Dans le cas présent, «capturer» devrait signifier «capturer et garder».

11. *Article 26*

L'interdiction de transporter du saumon d'un endroit à un autre illustre la portée des pouvoirs habilitants importants, mais inefficaces prévus par l'article 34 de la Loi sur les pêcheries. Les pouvoirs qui s'appliquent sont les suivants:

> «*b*) concernant la conservation et la protection du poisson;
>
> *c*) concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson;»

Le Comité a dû, par le passé, accepter que, dans son contexte (y compris l'alinéa 34(*m*)) et compte tenu des antécédents législatifs de la Loi et des faits dont tiendrait compte un tribunal, le mot «concernant» à l'article 34 comprend le terme «interdisant»; ainsi, une interdiction absolue, partiale et conditionnelle peut être imposée par règlement conformément à

[*Texte*]

the Act. Thus, as a matter of simple vires section 26 of the Regulations can be sustained either as a measure for the conservation of fish (which from ordinary newspaper knowledge one knows it to be) or as a regulation prohibiting the transporting of two types of fish from one artificially defined place to another. The use to which this power has been put is controversial (using that word in a neutral sense) and, of course, in no way regulates transportation of fish but prohibits it for purposes of preventing one group of people, who feel entitled to unrestricted fishing, from utilizing/depleting a fish stock. Section 26 has in short been used to short circuit the resolution of the disagreement as to Indian fishing rights which may strike some as bordering on sharp practice.

12. *Section 27*

"Except under authority of the Minister . . ."—This allows for sub-delegation once again to the Minister. He—not the Governor in Council—will say when fish, etc. may be transported within the province and introduced into British Columbian waters. The power to prohibit transportation of fish does not carry with it the power to sub-delegate the rules governing that prohibition. Similarly, the power to make regulations respecting the conservation and protection of fish and of spawning grounds does not carry with it the power to prohibit subject to a sub-delegated power, under guise of granting permission, to govern that prohibition.

13. *Section 29(1)*

The Regional Director has been given an unfettered discretion to grant special licences to whomsoever and whensoever he pleases. There is no indication of when a special licence will be granted for the stated purpose and when withheld. Perhaps the licence will always be granted if the need is established and the fish stock will support catching, but section 29 does not say so. If a discretionary power to grant licences is desired, then the power to do just that granted to the Minister, or someone authorized by him, by section 7 of the Act should be relied on. The Governor in Council has no power to grant such a power by regulation.

14. *Sections 29(2); 29(7); and 52(1)*

The prohibition on buying and selling, giving, accepting and bartering fish can only be sustainable if, as noted above, "possession", "handling" and "disposal" in section 34(c) extend beyond physical matters to commercial transactions which may be regulated or prohibited. Even if this extension can be made (and one suspects a court may well make it), it would be better if the Fisheries Act did state explicitly that there is power to regulate and prohibit commercial transactions in fish. How far such a power, which is really what has been utilized in section 29(2) of the Regulations, can be utilized or even enacted without intruding into provincial jurisdiction is another matter.

15. *Section 35(1)*

This section has been made under the power to make regulations respecting the conservation and protection of fish and of spawning grounds. It provides for a prohibition order to

[*Traduction*]

l'article 34 de la Loi. Ainsi, du simple point de vue constitutionnel, le paragraphe 26 du Règlement peut être considéré comme une mesure de conservation du poisson (ce qui est généralement admis) ou comme une mesure interdisant le transport de deux espèces de poisson d'un endroit désigné à un autre. Ce pouvoir n'a pas une utilité claire et, bien entendu, il ne permet de réglementer d'aucune façon le transport du poisson, mais il vise à interdire une telle activité dans le but d'éviter qu'un groupe de personnes croyant avoir le droit de pêcher sans restriction, n'utilise et n'épuise un stock de poisson. En bref, le paragraphe 26 a servi à contourner la résolution relative au désaccord concernant les droits de pêche des Indiens, ce qui pourrait être considéré par certains comme une mesure un peu radicale.

12. *Article 27*

«Sauf en vertu d'une autorisation du ministre . . .»—Encore une fois, cette disposition permet au ministre de sous-déléguer son pouvoir. Le ministre (et le gouverneur en conseil) peut décider quant le poisson, etc, peut être transporté dans une province et introduit dans les eaux de la Colombie-Britannique. Le pouvoir d'interdire le transport du poisson ne permet pas de sous-déléguer le pouvoir d'adopter les règles concernant une telle interdiction. De même, le pouvoir d'édicter des règlements concernant la conservation et la protection du poisson et des frayères ne permet pas d'imposer une interdiction en vertu d'un pouvoir sous-délégué déguisé en permission.

13. *Paragraphe 29(1)*

Le directeur régional a toute discrétion pour délivrer un permis spécial à qui il veut et quand il veut. Le texte ne précise pas quand un permis spécial peut être délivré pour les raisons précisées et quand il peut être retiré. Il est possible qu'un permis puisse être délivré tant que le besoin en est démontré ou aussi longtemps que les réserves de poissons sont suffisamment abondantes, mais l'article 29 ne le précise pas. S'il doit y avoir pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis, ce pouvoir accordé au ministre, ou à une personne autorisée par lui, doit être régi par l'article 7 de la Loi. Le gouverneur en conseil ne peut pas accorder un tel pouvoir de réglementation.

14. *Paragraphes 29(2), (7) et 52(1)*

L'interdiction d'acheter et de vendre, de donner, d'accepter et de troquer du poisson ne peut être admise que si, comme nous le mentionnons précédemment, «la possession», la «manutention» et «l'écoulement» précisés à l'alinéa 34*c*) couvrent, en plus de questions physiques, des transactions commerciales qui peuvent être réglementées ou interdites. Même si une telle extension est possible (et il est probable qu'un tribunal le permettrait), il serait préférable que la Loi sur les pêcheries accorde explicitement le pouvoir de réglementer et d'interdire les transactions commerciales de poisson. Mais dans quelle mesure un tel pouvoir prévu par le paragraphe 29(2) du Règlement, peut-il être utilisé ou même institué sans gérance dans les affaires d'une province?

15. *Article 35(1)*

Cet article a été élaboré en vertu du pouvoir d'établir des règlements concernant la conservation et la protection du poisson et des frayères. Il prévoit la publication d'une ordon-

[*Text*]

be issued when the Minister is of a certain opinion. Several of the Orders made by the Minister under the predecessor of the present section 35 were considered by the Committee in 1977 when, of course, the Committee did not have jurisdiction over the section authorizing the Orders. At that time the Committee objected to the further sub-delegation of power in the Orders to officials to make rules. It also occurred to the Committtee that the contents of the several Orders, going beyond the simple prohibition, could very easily with a little refinement have been inserted direct in the B.C. Fishery Regulations themselves under section 34(*l*) of the Act. No reply has ever been received from the Department of Fisheries and Oceans (or its two predecessors).

As to section 35(1) itself no objection can be taken to the issuing of a prohibition. As the magic formula is used—"the Minister may, by order"—any order issued will be regarded as a statutory instrument and as a regulation which is all to the good. Section 35(1) goes beyond empowering the Minister to issue a prohibiting order and purports to authorize him to prescribe conditions on the placing, driving, etc. of logs or on the removal or displacement of gravel. This is another example of sub-delegation of rule-making power. As the Committee noted when the Orders referred to above were before it, the purported power of the Minister to prescribe conditions has in fact been used not to prescribe conditions but to empower officials to do so, producing another layer of sub-sub-delegation of rule-making power the result of the use of which is not contained in a document regarded as constituting a statutory instrument.

As to the Minister prohibiting where he has formed a particular opinion, the use of the subjective test is probably unnecessary. However, as was noted in 1977, since the opinion is one in gross and does not relate to a particular individual or circumstance, the Committee's usual hostility to subjectively worded tests may be inappropriate.

16. *Section 41(6)(b)*

This is the standard fishery regulation which meets the standard Committee objection—sub-delegation. In this case not even the type of conditions which might be imposed are alluded to.

17. *Section 47(2)*

What does "home consumption" mean in this context—home as distinct from restaurant, or home as distinct from export?

18. *Section 47(1)*

Again there is a prohibition coupled with a discretionary power to permit. When will permission be given? Why should there be any relaxation of the basic prohibition?

19. *Section 49(2) and (3)*

[*Translation*]

nance d'interdiction lorsque le ministre est d'un certain avis. Plusieurs ordonnances du ministre publiées aux termes du présent article 35 ont été examinées par le Comité en 1977, époque à laquelle ce dernier n'avait pas, bien entendu, compétence concernant l'article autorisant les ordonnances. A ce moment-là, le Comité avait formulé des objections à toute nouvelle sous-délégation de pouvoir dans ces ordonnances à des fonctionnaires en vue d'établie des règlements. Le Comité s'est également rendu compte que le contenu de plusieurs ordonnances, en dépassant la simple interdiction, pourrait très facilement et avec peu de modifications être inséré directement dans le Règlement (général) de pêche de la Colombie-Britannique lui-même en vertu du paragraphe 34(1) de la Loi. On n'a jamais reçu de réponse du ministère des Pêches et Océans (ni de ses deux prédécesseurs).

En ce qui concerne le paragraphe 35(1) proprement dit, on ne peut pas formuler d'objections à la publication d'une interdiction. Par suite de l'utilisation de la formule magique—«le ministre peut, par ordonnance»—toute ordonnance publiée sera considérée comme un texte réglementaire et un règlement, et c'est tant mieux. Le paragraphe 35(1) fait plus que de donner au ministre le pouvoir de publier une ordonnance d'interdiction et a pour but de l'autoriser à prescrire des conditions en ce qui concerne la mise en place, le flottage, etc. du bois ou l'enlèvement ou le déplacement du gravier. Il s'agit là d'un autre exemple de sous-délégation du pouvoir de réglementation. Comme l'a noté le Comité lorsqu'il a été saisi des ordonnances susmentionnées, le pouvoir apparent du ministre de precrire des conditions a en fait été utilisé non pour les prescire mais pour autoriser des fonctionnaires à le faire, ce qui a entraîné un autre échelon de sous-délégation de pouvoir de réglementation dont le résultat d'utilisation n'est pas contenu dans un document considéré comme un texte réglementaire.

En ce qui concerne l'interdiction formulée par le ministre lorsqu'il est de cet avis, l'utilistion du critère subjectif est probablement inutile. Toutefois, comme il a été noté en 1977, étant donné qu'il s'agit d'une opinion globale qui ne se rattache pas à un individu ou à une circonstance donnée, il se peut que l'hostilité habituelle du Comité à l'égard des critères libellés de façon subjective soit peu appropriée.

16. *Alinéa 41(6)b)*

Ce sont des dispositions de cette nature que le Comité conteste habituellement à cause de la sous-délégation de pouvoirs qu'elles comportent. En effet, les conditions qui peuvent être imposées ne sont même pas précisées.

17. *Paragraphe 47(2)*

Que signifie les termes «consommation domestique»: une maison par opposition à un restaurant, une consommation de biens nationaux par rapport à celle de produits exportés?

18. *Paragraphe 47(1)*

Cette disposition comporte également un pouvoir d'interdiction lié à un pouvoir discrétionnaire d'autorisation. Quand la permission sera-t-elle accordée? Pourquoi devrait-il y avoir un relâchement de l'interdiction de départ?

19. *Paragraphes 49(2) et (3)*

[*Texte*]

"catch" should be "catch and retain" as in sections 49(5)(b) and 49(6).

20. *Section 58(1)*

This is another example of sub-delegation. It is not the Governor in Council who will make the rules governing the matters listed in paragraphs (a) to (i) but the Minister of Environment for British Columbia. Section 58(1) which was not in the Regulations when first made, appears to be a replacement of detailed regulations contained in sections 61 to 80 of the original Regulations which have been revoked.

Section 58(2) does not suffer the same defect. The rule is made and is clear. All that is necessary is that there be a trigger to set off the application of the rule. That trigger is the publication of a notice.

21. *Sections 60 and 61(2)*

There is no indication of when and why this discretionary power will be exercised.

22. *Section 65(1)*

"except under a licence from the Minister and in accordance with such conditions . . . as are specified . . ."—The same old attempt to sub-delegate by turning the rule-making power into a discretionary sub-delegated administrative one.

23. *Sections 49(9) and 52(3)* suffer the same defect in that they prohibit "export" from British Columbia. Section 34(j) gives power "respecting the export of fish from Canada" and section 34(k) "respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one Province of Canada to any other Province". Consequently, section 49(9) needs to be qualified by insertion of some such words as "to another Province" or by the substitution of "out of Canada" for "out of the Province". Similarly, section 52(3) needs to be changed to read "export from Canada any game fish caught in the Province".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have on the first page of the new sections 4.(3) and 59.(3); I have no comment to make and agree with counsel's comments.

Mr. Eglington (Counsel): I should report a reply on the same point that was raised under the regulations listed on page 2 and the department is, as I think members of the committee expected, relying on the word "respecting" as conferring unlimited power to subdelegate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, so . . . I am sorry.

Senator Lafond: On the substance of the second-last paragraph on page 1, has that ever been the subject of part of our reports?

Mr. Eglington: Yes, it has. And the department is fully aware of our position but they just do not agree so that when the committee starts meeting regularly and the corresponce on the New Brunswick and Ontario fishery comes back again the committee will have to decide whether it wants to take it up with the minister.

[*Traduction*]

«Prendre» devrait signifier «prendre et garder» comme au paragraphes 49(5)*b*) et 49(6).

20. *Paragraphe 58(1)*

Voilà un autre exemple de sous-délégation. C'est le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique et non le gouverneur en conseil qui édicte les règles applicables aux sujets énumérés aux alinéas (a) à (i). Le paragraphe 58(1), qui ne faisait pas partie du Règlement initial, semble avoir été substitué aux dispositions détaillées contenues aux articles 61 à 80 du Règlement initial abrogé.

Le paragraphe 58(2) ne comporte pas de lacune de ce genre. La disposition est clairement rédigée; il suffirait qu'elle comporte un mécanisme de déclenchement de l'application de la règle, à savoir la publication d'un avis.

21. *Article 60 et paragraphe 61(2)*

Ces dispositions ne précisent pas le moment ni les motifs de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

22. *Paragraphe 65(1)*

«Si ce n'est en vertu d'un permis du Ministre et conformément aux conditions . . . précisées . . .»—Cette disposition comporte aussi une tentative de sous-délégation en transformant le pouvoir de réglementation en pouvoir administratif discrétionnaire sous-délégué.

23. *Les paragraphes 49(9) et 52(3)* comportent la même lacune puisqu'ils interdisent «l'exportation» hors de la Colombie-Britannique. L'alinéa 34(j) accorde un pouvoir «concernant l'exportation hors du Canada du poisson» et l'alinéa 34(k) «concernant la prise ou le transport du poisson ou de toute partie de poisson d'une province du Canada à une autre province». Aussi, le paragraphe 49(9) n'est valide que s'il comporte les mots «à une autre province» ou en substituant les mots «hors du Canada» à «hors de la province». De même, le paragraphe 52(3) devrait préciser: «exporter en dehors du Canada du poisson pris dans la province».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sur les nouveaux paragraphes 4(3) et 59(3), je suis d'accord avec notre conseiller et je n'ai pas de remarques à faire.

M. Eglington (conseiller juridique): Je devrais signaler qu'en réponse au même problème qui avait été soulevé à l'occasion des règlements figurant sur la page 2, le ministère, comme sans doute probablement les membres du Comité, considère que le mot «concernant» lui donne un pouvoir illimité de sous-délégation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah . . . je m'excuse.

Le sénateur Lafond: En ce qui concerne l'avant-dernier paragraphe de la première page, le problème qui y est soulevé a-t-il déjà fait l'objet de l'un de nos rapports?

M. Eglington: Oui. De fait, le ministère est tout à fait au courant de notre position, mais il ne la partage pas. Donc, lorsque le comité reprendra ses séances régulières et qu'il examinera les échanges de lettres avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, sur le même problème, il devra décider s'il souhaite le soumettre au ministre.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I see. So this is the one then that . . .

Mr. Eglington: But I am just saying that they have, in fact, replied at this point.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So then there is really no action on that.

Mr. Eglington: No.

Senator Lafond: If it has been reported and no action has been taken, or action has been refused, we should earmark it among ourselves to include it in our next report on items, repeat our report that we have not changed our minds about the fundamentals of it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. Okay, now Section 7.(1). Again, I think we should write there just to ask them what they meant. It is the same with—and I think I agreed on number 5, Section 8.(2), that I think purchase and sale can be brought under handling, possession and disposal. I think I agreed that it can be so there is nothing really that we have to do about that. So there is nothing to do there.

On Section 10.(3)(a), this is again . . .

Mr. Eglington: The same old point. Tell them again.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So there is really nothing . . .

Mr. Eglington: But we just point out that . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . just point out again. Is it the same for Section 11?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is nothing more.

Now, I could not follow number 8, Section 14.(1)(b). I query that; let me see why. I just had that as "do not write". I do not think there is any necessity on that one, is there?

• 1110

Mr. Eglington: There just appears to be an inconsistency.

Senator Lafond: There may be some technical reason why, so if we could get an explanation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, they have a mesh size in Section 2. Really does not that cover the matter?

Mr. Eglington: Well the mesh size in Section 2 does not refer to the net when in use.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but, when you measure it

> after the twine has been immersed in water and extended until taut . . .

surely, that is the equivalent of being in use.

> . . . without straining the twine or slipping a knot . . .

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois. Il s'agit donc là de l'un des . . .

M. Eglington: Cela dit, le ministère nous a répondu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a donc pas de mesure à prendre à ce sujet maintenant?

M. Eglington: Non.

Le sénateur Lafond: Si cela a déjà fait l'objet d'un rapport et qu'aucune mesure n'a été prise, nous devrions en prendre note pour en parler dans notre prochain rapport, en indiquant que nous n'avons pas changé notre point de vue.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Passons maintenant au paragraphe 7(1). Ici encore, je crois qu'il faudrait simplement écrire au ministère pour lui demander ce qu'il veut dire. C'est d'ailleurs la même chose pour le paragraphe suivant, 8(2). En effet, je pense que l'achat et la vente peuvent fort bien concerner la prise, le chargement et le débarquement. Je pense que j'étais d'accord avec cela et il n'y aurait donc rien à faire à ce sujet.

Alinéa 10(3)(a). Ici encore . . .

M. Eglington: C'est toujours le même refrain. Il faut le répéter au ministère.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a donc rien . . .

M. Eglington: Mais nous signalons simplement que . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il suffit de le signaler à nouveau. Est-ce la même chose pour l'article 11?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a rien de plus.

Je passe maintenant à votre huitième paragraphe concernant le sous-alinéa 14(1)b). J'avais inscrit dans mes notes: «ne pas écrire». Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de le faire.

M. Eglington: Il semble simplement y avoir une incohérence.

Le sénateur Lafond: Il y a certainement une raison technique; nous aimerions bien en avoir une explication.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le paragraphe 2 porte sur la taille des mailles. N'avez-vous pas là la réponse à votre question?

M. Eglington: Ce maillage ne correspond pas à celui d'un filet en utilisation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lorsque vous le mesurez

> après que la lignette a été saturée d'eau et tendue jusqu'à ce qu'elle soit raide . . .

Cela revient certainement à la même chose que d'être en utilisation.

> . . . mais sans forcer ou casser la lignette, ni faire glisser un nœud.

[*Texte*]

Mr. Eglington: The mesh size in Section 2 is defined as

> . . . the distance between opposite angles of a single mesh pulled tightly and measured inside between the knots.

Oh, they must have amended that one.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In Section 2, no, you put the consolidation. Are these the consolidations?

Mr. Eglington: The present definition is the one you just read out.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: Well, if it is in there then they do not need to extend it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not think you need it.

> . . . without straining . . . the knot . . .

That is the same as "in use", so I would not write on that.

Your question of what is meant by "safe" is a legitimate query which we should make, in Section 19.1 (i). So we could write about that. And section 21, I think we made that point before, but we can make it again.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Section 26. Walter!

Mr. Baker (Nepean-Carleton): You need a quorum.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, we have one luckily, so we started without you.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I apologize for being late. It was simply something I could not get out of.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What we are doing is this: I have been going through quickly the items on which our counsel can write or take up. And then not have any points arise but a query, and then he can explain what we are about, unless anybody has something. Now, under section 26, I have "Do not write".

Senator Lafond: We are at paragraph 11.

The Joint-Chairman (Senator Godfrey): Thank you. Paragraph 11 on page 3. Well I did not really think there was anything to be raised or brought up. What is your comment on that?

Mr. Eglington: Well I simply raised it. I explained what Section 26 was doing.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right. But I do not think there is any action that we need to take on that, unless anybody thinks to the contrary.

Section 27. Again, that should be brought up before the minister. And the same with Section 29.(1); we should bring that up. I have a query on Sections 29.(2), 29.(7), and 52.(1). I would certainly think that "disposal" would include "commercial transactions". That is my reaction. I did not really think there was anything we should do about that.

[*Traduction*]

M. Eglington: Le maillage est ainsi défini à l'article 2:

> La distance entre les angles diagonalement opposés d'une maille simple, mesurée à l'intérieur de la maille et entre les nœuds,

Oh, ils ont certainement modifié celui-là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, à l'article 2, vous faites la consolidation, n'est-ce pas?

M. Eglington: L'actuelle définition est celle que vous venez de lire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Eglington: Si cela figure déjà ici, il est inutile d'insérer des paragraphes . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne pense pas que cela soit nécessaire.

> . . . mais sans forcer . . . ni faire glisser un nœud.

Cela veut dire la même chose que «en usage».

Vous avez tout à fait raison de demander ce que l'on entend par «sans danger», à l'article 19(1)(i). Nous devrions donc nous renseigner là-dessus. A l'article 21, nous devrions également demander une autre précision, que nous avons déjà signalée d'ailleurs.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Article 26. Walter!

M. Baker (Nepean-Carleton): Il nous faut un quorum.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Heureusement, nous en avons déjà un et c'est pour cela que nous avons commencé sans vous.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je m'excuse d'être en retard. Je ne pouvais tout simplement pas arriver plus tôt.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vais vous mettre au courant de la situation. Je suis en train de passer brièvement en revue les sujets sur lesquels notre conseiller juridique doit adresser certaines questions. Ensuite, il pourra vous indiquer où nous en sommes, à moins que quelqu'un ait des précisions à demander. Au sujet de l'article 26, j'ai ici «ne pas écrire».

Le sénateur Lafond: Nous en sommes au paragraphe 11.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Merci. Nous en sommes donc au paragraphe 11, à la page 4. Je ne pensais pas qu'il y avait quelque chose à dire à ce sujet. Qu'en pensez-vous?

Mr. Eglington: J'expliquais simplement en quoi consiste l'article 26.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien. Cependant, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de demander d'autres précisions, sauf avis contraire.

Article 27. Cet article devrait également être porté à l'attention du ministre. Il en va de même de l'article 29(1). J'ai une question à poser au sujet des articles 29(2), 29(7), et 52(1). Je pensais que «l'écoulement du poisson» comprenait «les transactions commerciales». Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de demander des précisions.

[*Text*]

Mr. Eglington: Well there are really two points there. One is whether the word "disposal" will extend to "commercial transactions", instead of "disposal" being limited to a physical sense by the words that it goes with.

But there is also the fact that the section does not talk about prohibiting. And that is one of the great problems in Section 34 of the Fisheries Act. It always talks about respecting or regulating and they do not express or give themselves the power to prohibit. A lot of the things that they do are things which traditionally should be done under the power "to prohibit" not one "to regulate". There are cases . . .

• 1115

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have we been in the position in the past that the power to regulate does not include the power to prohibit?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I always forget about it.

Mr. Eglington: Well, that is well established by precedent. Under a power to regulate, you can prohibit some part for the purpose of regulating, but you can not prohibit the whole activity and you can not prohibit it subject to a discretionary power to permit. If you want to indulge in that sort of thing, you have got to have the power to prohibit an activity.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well then, you say we . . .

Mr. Eglington: In our reports we are always telling the Fisheries Department they should redraft all their enabling powers, and this is just another aspect of it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, so you say we should write them?

Mr. Eglington: I think so.

The Joint Chairman: (Senator Godfrey): Yes okay, fine. Section 35.(1) . . .

Mr. Eglington: This is not, incidentally, the same situation as that recent decision in British Columbia where the man was acquitted of putting logs and slashes in rivers. That prosecution was brought under a different section of the act itself.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I notice again the first part here says, "No reply has ever been received from the Department of Fisheries and Oceans or its two predecessors," and my comment is, why not? Do we follow it up, or what is the . . . ?

Mr. Eglington: Well, these things get followed up, but the Department of Fisheries makes more regulations than any other department we deal with, and they have one man who is responsible for the whole regulatory activity of the department. No doubt difficult problems like this get pushed to the bottom of his pile. I think that is quite understandable. I have a recent apology from the department attaching a long list of regulations that I wish replies on, and I am sure they are doing their best to work through them.

[*Translation*]

M. Eglington: Il y a deux choses ici. La première consiste à savoir si l'expression «l'écoulement» comprend «les transactions commerciales».

La deuxième chose est la suivante: cet article ne contient aucune interdiction. C'est là l'un des grands problèmes de l'article 34 de la Loi sur les pêches. En effet, ce dernier parle toujours de respect de la loi, de réglementation, etc., mais il ne donne pas aux exécuteurs de la loi le pouvoir d'interdire. Or, la plupart de leurs fonctions correspondraient plus traditionnellement aux pouvoirs d'interdire, plutôt qu'aux pouvoirs de réglementer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-il déjà arrivé que, dans le passé, le pouvoir de réglementer n'inclue pas le pouvoir d'interdire?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je l'oublie toujours.

M. Eglington: C'est un fait qui est bien établi par des précédents. En vertu du pouvoir de réglementer, vous pouvez interdire certaines choses dans le but de réglementer, mais vous ne pouvez pas interdire toute l'activité, sous réserve du pouvoir discrétionnaire d'autoriser. Pour cela, vous avez besoin du pouvoir d'interdire une activité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous dites nous . . .

M. Eglington: Dans notre dernier rapport, nous demandons constamment au ministère des Pêches de procéder à une nouvelle rédaction de ses pouvoirs habilitants, c'est un autre aspect de la question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait donc les rédiger à nouveau?

M. Eglington: Oui, je le pense.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien. Article 35(1).

M. Eglington: A ce propos, il ne s'agit pas du même cas que celui qui a fait l'objet, récemment, d'une décision en Colombie-Britannique où l'individu a été acquitté pour avoir jeté des billots et des branches dans des cours d'eau. Des poursuites avaient été intentées en vertu d'un autre article de la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous signalez à nouveau ici, à la fin du premier paragraphe, que «On n'a jamais reçu de réponse du ministère des Pêches et Océans, ni de ses deux prédécesseurs». J'aimerais savoir pourquoi? Je croyais qu'on continuait à les interroger jusqu'à ce qu'on ait . . .

M. Eglington: Certes, on continue, mais le ministère des Pêches est celui qui rédige le plus grand nombre de règlements. De plus, un seul fonctionnaire est responsable de tout cela. Il est évident que, lorsqu'on pose des questions aussi épineuses, ils ne sont pas pressés de les examiner. C'est tout à fait compréhensible. Le ministère s'est excusé récemment auprès de moi et m'a adressé une longue liste des règlements à propos desquels je voulais avoir des réponses; je suis sûr qu'il fait du mieux qu'il peut.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Well, what should we follow up on?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right.

Mr. Eglington: Well, we have the opportunity here to follow up again.

An hon. Member: Follow up again, all right.

An hon. Member: Go ahead.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The same thing is the next part we are at; I have put a query as to the last paragraph. Could you explain that?

Mr. Eglington: Which one?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I mean that Section 35.(1). That is the minister prohibiting, where he had formed a particular opinion. The use of the subjective test is probably unnecessary.

Mr. Eglington: Well, I think that comment, while it may not be very felicitously expressed, is simply to point out that the section could have read just as easily:

> where any waters or spawning grounds would be obstructed the Minister made by order . . .

However, the committee did not get very excited about that back in 1977.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So, we will not take any action on that. Well, Section 41. (6) (b); should we take that up with the department, and the same with the next one, Section 47. (2)?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The same with Section 47. (1), and all the rest of that page down to Section 65. (1), which includes Section 58. (1), Section 60 and 61. (2), Section 65. (1), that should all be taken out.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): When I read this thing the other night, I was struck by the number of breaches of the rules in drafting of regulations. Is it that the Fisheries Department traditionally has taken the attitude that this is the way it should be done, or is there something endemic in the business that requires it be done this way? That is about the most I think in my experience here in one document, in one subject matter area, that I have seen.

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, I would not like to point the finger at the Fisheries Department. They suffer under several handicaps. One is referred to in our last report. They have to deal with a mobile resource, and the act is simply not drawn in a way to enable them to make the rules they need; the committee recommended a completely new system for making fishing regulations. The other is that the system of making the regulations in the department is such that for many, many years it was in the hands of one man, now retired, who followed the accepted traditions of the department. The department by and large is content with the present act because they think it gives them all the discretionary powers they need. This committee disagrees, but the department is satisfied with it, and the department of course has a very

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Qu'allons-nous faire alors maintenant?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, en effet.

M. Eglington: Nous pouvons essayer de continuer.

Une voix: Continuez, d'accord.

Une voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il en va de même pour le paragraphe suivant; quant au dernier paragraphe, j'ai déjà fait une demande de renseignements. Pourriez-vous nous expliquer cela?

M. Eglington: De quel article s'agit-il?

Le coprésident (sénateur Godfrey): De l'article 35(1), où le ministre peut interdire certaines choses. L'utiiisation d'un test subjectif est sans doute superflu.

M. Eglington: Ce commentaire n'est peut-être pas très bien rédigé, mais il sert simplement à faire remarquer que l'article aurait pu aussi bien être rédigé de la façon suivante:

> Lorsque les eaux ou les frayères sont encombrées, le ministre peut, par ordonnance . . .

Toutefois, le comité ne s'est pas beaucoup intéressé à la question en 1977.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ne prendrons donc aucune mesure à ce sujet. Passons maintenant à l'article 41(6)b); devons-nous continuer à poser des questions au ministère à ce sujet? La même chose pour l'article 47(2).

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il en va également de même pour l'article 47(1) ainsi que de tous les autres jusqu'au bas de la page, c'est-à-dire jusqu'à l'article 65(1), ce qui comprend les articles 58(1), 60, 61(2) et 65(1). Ils devraient donc tous être retirés.

M. Baker (Nepean-Carleton): Lorsque j'ai lu ce document l'autre soir, j'ai été étonné par le nombre d'infractions au règlement commises dans la rédaction des règlements. Est-ce là une attitude traditionnelle du ministère des Pêches ou bien est-il obligé de procéder ainsi? C'est certainement la première fois que je constate autant d'infractions dans un seul document.

M. Eglington: Monsieur le président, je me garderais de blâmer le ministère des Pêches car il connaît plusieurs difficultés. L'une a d'ailleurs été mentionnée dans notre dernier rapport. En effet, ce ministère s'occupe d'une ressource mobile et la loi, telle qu'elle est rédigée, ne lui permet pas d'élaborer les réglements dont il a besoin; le comité recommandait un système totalement différent pour l'élaboration des règlements en matière de pêche. Par ailleurs, au ministère, l'élaboration des règlements était depuis des lustres la responsabilité d'un fonctionnaire, maintenant à la retraite, qui respectait religieusement les traditions du ministère. La loi actuelle satisfait assez bien le ministère, car il estime qu'elle lui confère tous les pouvoirs discrétionnaires dont il a besoin. Ce n'est pas l'avis des membres du Comité, mais le ministère lui se contente des

[*Text*]

strong minister who is probably quite prepared to back his officials up in any disputes, either with this committee or with the legal advisers to the Privy Council. Certainly the department will move on things like catch and retain, drafting obscurities and occasionally on blatant illegalities, but they have never shown any inclination to move on the sub-delegation aspect or the publication of the departmental guidelines which are issued to fisheries offices, or on all the discretions that are conferred. At some point the committee is going to have to take on the minister and the department in a special report I suspect, if the department does nothing as a consequence of the report that went in last month. This committee has expressed, often enough, its understanding of the difficulties the department faces, but the department has never expressed any willingness to meet the committee halfway.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It occurred to me that I could see a confrontation coming if there is no action taken with respect to this matter. A strong minister is important; I agree with the strength of ministers.

Mr. Manly: Could I ask for a very short rationale on the opposition to sub-delegation?

Mr. Eglington: Do you mean from a legal point of view or from a practical point of view?

Mr. Manly: I suppose from both.

Mr. Eglington: From the practical point of view, I do not think the committee is opposed to it, particularly in the fisheries. The committee has said that we acknowledge the fact that you ought to be able to do this, but you should arrange your affairs legally to permit you to do so, and the sub-delegated rules you make should be subject to parliamentary scrutiny. As the regulations now stand, everything is done by discretionary power given to regional directors or fisheries officers. They act, so they say, administratively, but in fact they make the rules as they go along, and those rules are not subject to any scrutiny. The fishermen, nevertheless, are subject to the discretions of the officers.

From a legal point of view, there is the principle that a delegate—and the Governor in Council is a delegate of Parliament—cannot re-delegate his powers to somebody else.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They could give him the power, too.

Mr. Eglington: Yes, not unless the act says he may do so. The Department of Justice, when the committee first began, stuck strongly to the view that where power was conferred to make regulations respecting the subject matter, that carried with it automatically a power to sub-delegate the rule-making authority to somebody else. The department has never officially resiled from that position, but it does not seem to be pushing it anymore; the one department that is still doing it, as the reply that came in on the very first item of this day indicates,

[*Translation*]

dispositions de la loi telles qu'elles existent et il a à sa tête un ministre qui a beaucoup de poids et qui est sans doute disposé à en appuyer les fonctionnaires s'il y a litige, ici, en comité ou de la part du contentieux du Conseil privé. Quoi qu'il en soit, le ministère fera sûrement des concessions en ce qui a trait à des reprécisions dans la rédaction ou encore des cas d'illégalité flagrante, mais pour ce qui est de la sous-délégation, ou encore de la publication des directives ministérielles, que l'on signifie aux bureaux des pêches, ou encore pour ce qui est de tous les pouvoirs discrétionnaires conférés, le ministère a toujours été inébranlable. Il faudra se résoudre à adresser des remarques au ministère et au ministre, dans un rapport spécial du Comité, si le ministère ne bouge pas suite au rapport qui a été envoyé le mois dernier. Les membres du Comité ont fait preuve, assez souvent du reste, de compréhension face aux difficultés que rencontre le ministère, mais le ministère, quant à lui, n'a pas manifesté la moindre intention de faire des concessions.

M. Baker (Nepean-Carleton): A mon avis, il pourrait résulter une confrontation si aucune mesure n'est prise à cet égard. C'est très important d'avoir un ministre ferme et ce n'est pas moi qui ergoterai là-dessus.

M. Manly: Pouvez-vous m'expliquer, en quelques mots, pourquoi on refuse la sous-délégation?

M. Eglington: Voulez-vous une explication juridique ou une explication pratique.

M. Manly: Les deux, à vrai dire.

M. Eglington: Du point de vue pratique, je ne pense pas que les membres du Comité s'y opposent, surtout en ce qui a trait aux pêches. Les membres du Comité l'ont déjà dit: nous reconnaissons le fait que vous devez pouvoir faire ceci ou cela, mais vous devez vous arranger pour que ce soit légal, que les règlements faits en vertu de la sous-délégation puissent être étudiés par les parlementaires. Tels qu'ils existent actuellement, tous les règlements sont élaborés en vertu des pouvoirs discrétionnaires donnés au directeurs régionaux ou aux agents des pêches. Ces derniers estiment qu'ils font de l'administration, mais en fait ils élaborent des règlements quotidiennement et ces règlements ne sont pas étudiés par les parlementaires. Cela signifie que les pêcheurs sont à la merci des agents des pêches.

Du point de vue juridique, le principe de la délégation ne permet pas à celui qui la détient de la déléguer à son tour à quelqu'un d'autre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais on pourrait très bien donner le pouvoir de délégation en bonne et due forme à quelqu'un d'autre.

M. Eglington: Tout à fait. Il faut cependant que la loi précise cela. Quand nous avons commencé à nous intéresser à ce cas, le ministère de la Justice a maintenu farouchement que le pouvoir de faire des règlements comportait automatiquement des pouvoirs de sous-déléguer ce même pouvoir à quelqu'un d'autre. Le ministère n'est jamais revenu sur sa position, mais il semble qu'il ait désormais renoncé à se servir de cet argument. Le seul ministère qui continue d'agir ainsi, comme on pourra le constater dans la réponse qui nous est parvenue

[*Texte*]

is the Department of Fisheries, which maintains that they have power to make regulations "respecting"—and in Section 34 almost all the powers are introduced by the word "respecting". That enables them to hand the rule-making power on to regional directors or officials.

Mr. Manly: Thank you very much.

Senator Lafond: I get the impression from some of the things Counsel has said that obviously there is a tremendous volume of regulations of that department. We have had difficulty getting replies to some of our queries, and again after today, we will be sending another bushel along to put somewhere around the mill. My impression is that their whole regulation operation is terribly undermanned for that type of department. If that seems to us to be the case, we should state it, of course.

Mr. Eglington: It is my understanding that they are very undermanned.

• 1125

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a query opposite Section 49.(9) and Section 52.(3). I would have thought that when you talk about exporting out of a province you are talking about both out of the country and out of a province to another province, that would be clear. But what . . .

Mr. Eglington: Well, it may well be right, Mr. Chairman, but I think we should ask them what it is that those sections do mean.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, it is clear to me. If you export out of a province you export out of the province whether it goes south to the United States or east to Alberta.

Mr. Eglington: Well, "export" is rather a strange word to use for sending from one province to another, I would think. The act does not talk that way, the act uses the words "export of fish from Canada".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It says "ship out of the province," it does not use the word "export".

Mr. Eglington: Well, it may be both, it may be both export and it may be taking it from . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I presume it is. I see what you say but I do not see what the problem is. Oh, I see, on one page they use "export from the Province". All right, ask them why they use different terminology, they say export on one page and ship out of the province on another. There is nothing further on that. I guess the next one is the Prince Edward Island Fishery Regulations amendment, SOR/78-522.

[*Traduction*]

au sujet de la première question à l'ordre du jour de notre séance d'aujourd'hui, est le ministère des Pêches qui soutient avoir le pouvoir de faire des règlements «concernant» toute une gamme de sujets, énumérés à l'article 34. Cela leur permettrait de conférer le pouvoir de réglementer aux directeurs régionaux ou aux agents des pêches.

M. Manly: Merci beaucoup.

Le sénateur Lafond: D'après ce que vient de dire notre conseiller, j'ai l'impression que ce ministère est très prolifique en matière de réglementation. D'autre part, vous n'avez pas toujours obtenu réponse à vos lettres et une fois de plus, après la séance d'aujourd'hui, vous enverrez encore toute une série de lettres qui viendra grossir le paquet. J'ai aussi l'impression que tout le service de réglementation est très pauvre en effectif, quand on songe à la taille du ministère. Si mes soupçons se révèlent fondés, peut-être devrions-nous songer à un nouveau plan d'attaque.

M. Eglington: J'ai aussi l'impression que les effectifs sont minces au service de la réglementation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les articles 49(9) et 52(3) m'amènent à poser une question. J'aurais cru, quand on parlait d'exportations dans le cas d'une province, que cela signifiait les biens et services vendus à une autre province ou à un autre pays, et que c'était très clair. Mais . . .

M. Eglington: C'est peut-être vrai, monsieur le président, mais nous devrions quand même demander ce que signifient ces deux articles-là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour moi c'est très clair. Les exportations dans le cas d'une province, c'est tout ce qui en sort, que ce soit acheminé vers les États-Unis ou vers l'Alberta.

M. Eglington: Eh bien, «exportation» est un mot un peu étrange pour parler des échanges entre provinces. Dans la loi, l'expression utilisée est «exportation de poissons hors du Canada».

Le coprésident (sénateur Godfrey): On dit «expédier à l'extérieur de la province», sans utiliser le mot «exportation».

M. Eglington: Il peut s'agir des deux cas: il peut s'agir d'exportations et il peut s'agir d'expédition . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que vous avez raison. Je constate que vous dites que vous ne voyez pas le problème. Vous avez raison, dans un cas on parle de «exportation de la province». Très bien, demandez-leur donc pourquoi ils utilisent une terminologie différente dans les deux cas. Il n'y a rien à ajouter là-dessus. Passons donc au DORS/78-552, Modification du règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard.

[*Text*]

PRINCE EDWARD ISLAND FISHERY REGULATIONS, AMENDMENT

Fisheries Act

P.C. 1978-1931

July 31, 1978.

The type of provision in the new Section 16 also appears in Sections 4(3) and 59(3) of the British Columbia Fishery (General) Regulations and has been noticed in the comments on those Regulations.

Mr. Eglington: That is the same point just raised. That is the one in which they have simply replied that "respecting" gives them the power to subdelegate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then British Columbia Fishery Regulations, SOR/77-177; there is nothing there to be done.

Pacific Herring Fishery Regulations, SOR/77-719; Section 5.(3) is the same thing we have been discussing.

Pacific Herring Fishery Regulations

Fisheries Act

P.C. 1977-2396

February 25, 1980

Pacific Herring Fishery Regulations, SOR/77-719, SOR/78-75

1. *Section 5(3)*

This provision is now being inserted in many Fishery Regulations and is discussed under the British Columbia Fishery (General) Regulations.

2. *Section 13(3)(c)*

The providing of "a bond satisfactory to the Regional Director" was raised in the same context in the old British Columbia Fishery Regulations (as amended by SOR/77-177) since revoked. The response from Mr. Levelton is attached.

3. *Section 17(1)*

This is not a Minister's licence under Section 7 of the Act. It would seem, therefore, all the more important to give some indication of what conditions the licence may impose and the persons to whom licences will be awarded.

This same comment applies to Section 18 and to Sections 15.2, 15.3 and 15.4 (added by SOR/78-75). It would be surprising if no Departmental guidelines or instructions exist by which Regional Directors and fishery officers govern themselves. The Department should be gently reminded of Mr. Levelton's undertaking in the case of the Bluefin Sports Fishery Regulations.

4. *Section 20*

No guide is given for the exercise of the power to approve sites. No indication is given of the criteria governing the granting of approval. Rule making power has once more been reduced to an ad hoc administrative exercise in individual cases. The Section does not even give any indication of the purpose of the control mechanism provided for. No one,

[*Translation*]

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE L'ÎLE DU-PRINCE-ÉDOUARD—MODIFICATION

Loi sur les pêcheries

C.P. 1978-1931

31 juillet 1978

Le genre de disposition contenu dans le nouvel article 16 se retrouve également dans les paragraphes 4(3) et 59(3) du Règlement (général) de pêche de la Colombie-Britannique et a été relevé dans les commentaires visant ce Règlement.

M. Eglington: Il s'agit de la même question. Le ministère nous a répondu que le mot «concernant» lui donnait le pouvoir de sous-délégation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons donc au DORS/77-177, règlement de pêche de la Colombie-Britannique. Il n'y a rien à ajouter ici.

Le règlement de pêche du hareng du Pacifique, DORS/77-719, article 5 (3), reprend la même question dont nous parlions il y a un instant.

Règlement de pêche du hareng du Pacifique

Loi sur les pêcheries

P.C. 1977-2396

Le 25 février 1980

Règlement de pêche du hareng du Pacifique, DORS/77-719, DORS/78-75

1. *Paragraphe 5(3)*

Cette disposition figurera désormais dans de nombreux règlements de pêche, et le Règlement de pêche de la Colombie-Britannique, en fait mention.

2. *Alinéa 13(3) c)*

La question de la «garantie satisfaisant le directeur régional» a été soulevée concernant l'ancien règlement de pêche de la Colombie-Britannique (modifié par le DORS/77-177) qui a été abrogé depuis. Nous avons joint la réponse de M. Levelton.

3. *Paragraphe 17(1)*

Il ne s'agit pas d'un permis émis par le Ministre en vertu de l'article 7 de la loi. Il semblerait par conséquent d'autant plus nécessaire d'indiquer les conditions prévues dans le permis et de préciser les personnes à qui sera délivré.

La même observation s'applique à l'article 18 et aux articles 15.2, 15.3 et 15.4 (DORS/78-75). Il serait étonnant qu'il n'existe pas de ligne de conduite ou d'instruction du ministère régissant les directeurs régionaux et les fonctionnaires des pêcheries. On devrait rappeler au ministère la démarche de M. Levelton dans le cas du Règlement de la pêche sportive au thon rouge.

4. *Article 20*

On ne donne aucune directive sur le pouvoir d'approbation des emplacements, ni sur les critères régissant cette approbation. Encore une fois, le pouvoir décisionnel est ramené à l'état d'une mesure administrative spéciale pour chaque cas. L'article n'indique même pas le but visé par le contrôle. Ainsi, personne ne peut évaluer l'intervention ou la non-intervention

[*Texte*]

therefore, can measure the fishery officer's action or lack of action against the purpose of the regulation.

Mr. Eglington: The second point is that they know exactly how they compute the bond and they should put it in the regulation, instead of saying "a bond satisfactory to the Regional Director". The letter from Mr. Levelton gives a formula.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just that they should have the amount. The next one is Section 17.(1), take that up with the department, and the same with Section 20. The next is the Newfoundland Fishery Regulations, SOR/78-443, Section 2.(b).

NEWFOUNDLAND FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1978-1557

February 21, 1980

Newfoundland Fishery Regulations, SOR/78-443, as amended by SOR/78-543, SOR/79-281, SOR/79-609, SOR/79-610

1. *Section 2—Definition of resident*

Paragraph (b) discriminates against persons admitted to Canada for permanent residence.

Paragraph (c) seems inconsistent with the idea behind paragraphs (a) and (b) since "any person" will include Canadian citizens and non-citizens and "ordinarily resident" is a test not circumscribed by arbitrary periods of time such as twelve or six months.

Paragraph (e) discriminates against those who came to Newfoundland as children.

One really does wonder about the validity and propriety of setting citizenship and residence requirements which vary from Province to Province in Fishery Regulations. One is inclined to think that if Parliament had had such a notion in mind, it would have given some indication of it.

2. *Section 4*

This is the standard form now inserted in all the Fishery Regulations. It is ultra vires and the Committee has objected to it.

3. *Section 5*

When and on what grounds will permission be granted?

4. *Section 11—Sub-delegation*

The real rules will be set by the Regional Director General. He is no doubt a high personage in the state, but he is not the Representative of the Crown-in-Council.

5. *Section 13(3)*

The prohibition should read "fish for, or catch and retain".

6. *Sections 26; 27(1) and 28*

[*Traduction*]

des fonctionnaires des pêcheries en fonction du but fixé par le règlement.

M. Eglington: Le deuxième point, c'est que le calcul du montant de la garantie étant très facile à faire, il devrait donc être précisé dans le règlement plutôt qu'on se contente de dire «satisfaisant le directeur régional». La lettre de M. Levelton précise la formule utilisée pour ce calcul.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait que le montant soit précisé. Ensuite il y a l'article 17(1), dont il faudrait parler au représentant du ministère. La même chose dans le cas de l'article 20. Passons au règlement de pêche de Terre-Neuve. DORS/78-443, article 2.(b).

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE TERRE-NEUVE

Loi sur les pêcheries

C.P. 1978-1557

Le 21 février 1980

Règlement de pêche de Terre-Neuve, DORS/78-443, modifié par les DORS/78-543, DORS/79-281, DORS/79-609, DORS/79-610

1. *Article 2—Définition du résident*

L'alinéa *b*) établit une distinction injuste à l'égard des personnes admises au Canada en vue de résidence permanente.

L'alinéa *c*) semble en contradiction avec le principe exprimée aux alinéas *a*) et *b*) étant donné que «toute personne» englobera les citoyens canadiens, ainsi que les personnes ne possédant pas la citoyenneté canadienne. La notion «résidant habituellement» constitue un critère qui n'est pas circonscrit par des périodes arbitraires telles que douze ou six mois.

L'alinéa *e*) établit une distinction injuste à l'égard de ceux qui sont venus à Terre-Neuve lorsqu'ils étaient enfants.

On s'étonne vraiment de la validité et de l'opportunité d'établir des conditions de citoyenneté et de résidence qui varient d'une province à l'autre dans le règlement de pêche. On est enclin à penser que si le Parlement l'avait voulu ainsi, il l'aurait précisé.

2. *Article 4*

Il s'agit de la formule standard qui est maintenant insérée dans tous les règlements de pêche. Elle est ultra vires et le Comité s'y est opposé.

3. *Article 5*

A quel moment et pour quel motif la permission sera-t-elle accordée?

4. *Article 11—Sous-délégation*

Les véritables règlements seront établis par le directeur général régional. Il ne fait pas de doute qu'il est un personnage important de l'État mais il n'est pas représentant du Conseil privé de Sa Majesté.

5. *Paragraphe 13(3)*

On doit lire interdiction «de pêcher ou de capturer et de conserver».

6. *Article 26, paragraphe 27(1) et article 28*

[*Text*]

When and on what grounds will permission or authorization be granted?

7. *Section 27(2) and (3)*

This section has been made under the power to make regulations respecting the conservation and protection of fish and of spawning grounds. It provides for a prohibition order to be issued when the Minister of is a certain opinion. Several of the Orders made by the Minister under the predecessor of the like provision in the B.C. Fishery (General) Regulations were considered by the Committee in 1977 when, of course, the Committee did not have jurisdiction over the section authorizing the Orders. At that time the Committee objected to the further sub-delegation of power in these Orders to officials to make rules. It also occurred to the Committee that the contents of the several Orders, going beyond the simple prohibition, could very easily with a little refinement have been inserted direct in the Regulations themselves under section 34(l) of the Act. No reply has ever been received from the Department of Fisheries and Oceans (or its two predecessors).

As to section 27(2) itself no objection can be taken to the issuing of a prohibition. As the magic formula is used—"the Minister may, by order"—any order issued will be regarded as a statutory instrument and as a regulation, which is all to the good. Section 27(2) goes beyond empowering the Minister to issue a prohibiting order and purports to authorize him to prescribe conditions on the placing, driving, etc. of logs or on the removal or displacement of gravel. This is another example of sub-delegation of rule-making power. As the Committee noted when the Orders referred to above were before it, the purported power of the Minister to prescribe conditions has in fact been used not to prescribe conditions but to empower officials to do so, producing another layer of sub-sub-delegation of rule-making power the result of the use of which is not contained in a document regarded as constituting a statutory instrument.

As to the Minister prohibiting where he has formed a particular opinion, the use of the subjective test is probably unnecessary. However, as was noted in 1977, since the opinion is one in gross and does not relate to a particular individual or circumstance, the Committee's usual hostility to subjectively worded tests may be inappropriate.

8. *Sections 32(2)(a); 35 and 77(2)*

The opinion of the fishery officer is an acceptable criterion in the circumstances, because the judgment of the officer has to be formed on the spot and clearly can not be subjected to disputation or appeal if the prohibition is to be effective.

9. The use of the "opinion of a fishery officer" in sections 50 and 56 is of a different order, especially as no appeal from his decision is provided for. An objective test would be better.

[*Translation*]

A quel moment et pour quels motifs la permission ou l'autorisation sera accordée?

7. *Paragraphes 27(2) et 27(3)*

Cet article a été élaboré en vertu du pouvoir d'établir des règlements concernant la conservation et la protection du poisson et des frayères. Il prévoit la publication d'une ordonnance d'interdiction lorsque le ministre est d'un certain avis. Plusieurs ordonnances du ministre publiées aux termes de la disposition similaire antérieure du règlement des pêches (général) de Colombie-Britannique ont été examinées par le Comité en 1977, époque à laquelle ce dernier n'avait pas, bien entendu, juridiction sur l'article autorisant les ordonnances. A ce moment-là, le Comité avait formulé des objections à toute nouvelle sous-délégation de pouvoir dans ces ordonnances à des fonctionnaires en vue d'établir des règlements. Le Comité s'est également aperçu que le contenu de plusieurs ordonnances, en dépassant la simple interdiction, pourrait très facilement et avec peu de modifications être inséré directement dans les règlements eux-mêmes en vertu du paragraphe 34(1) de la loi. On n'a jamais reçu de réponses du ministère des Pêches et Océans (ni de ses deux prédécesseurs).

En ce qui concerne le paragraphe 27 (2) proprement dit, on ne peut pas formuler d'objections à la publication d'une interdiction. Par suite de l'utilisation de la formule magique—«le ministre peut, par ordonnance»—toute ordonnance publiée sera considérée comme un texte réglementaire et un règlement et c'est tant mieux. Le paragraphe 27(2) fait plus que de donner au ministre le pouvoir de publier une ordonnance d'interdiction et à pour but de l'autoriser à prescrire des conditions en ce qui concerne la mise en place, le flottage, etc. du bois ou l'enlèvement ou le déplacement du gravier. Il s'agit là d'un autre exemple de sous-délégation du pouvoir de réglementation. Comme l'a noté le Comité lorsqu'il a été saisi des ordonnances susmentionnées, le pouvoir apparent du ministre de prescrire des conditions a en fait été utilisé non pour les prescrire mais pour autoriser des fonctionnaires à le faire, ce qui a entraîné un autre échelon de sous-délégation de pouvoir de réglementation dont le résultat d'utilisation n'est pas contenu dans un document considéré comme un texte réglementaire.

En ce qui concerne l'interdiction formulée par le ministre lorsqu'il est de cet avis, l'utilisation du critère subjectif est probablement inutile. Toutefois, comme il a été noté en 1977, étant donné qu'il s'agit d'une opinion globale qui ne se rattache pas à un individu ou à une circonstance donnée, il se peut que l'hostilité habituelle du Comité à l'égard des critères libellés de façon subjective soit peu appropriée.

8. *Alinéa 32(2)a), article 35 et paragraphe 77(2)*

L'avis du fonctionnaire des pêcheries constitue un critère acceptable dans ces circonstances parce que son jugement doit être formé sur place et ne peut manifestement pas faire l'objet de discussions ou d'appels si l'interdiction doit être efficace.

9. L'utilisation de l'expression «de l'avis d'un fonctionnaire des pêcheries» aux paragraphes 50 et 56 est une catégorie différente, plus particulièrement du fait qu'il n'a pas été prévu d'appel en ce qui concerne sa décision. Un critère objectif serait préférable.

[*Texte*]

10. *Section 60(a)*

The real rules will be contained in the conditions set out in the licence. At least the types of coditions that may be imposed should be set by regulation.

Mr. Eglington: It is the definition of resident.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the definition of resident. Yes, it is just a straight case of discrimination, we should write and ask them why on that one, and the same with paragraph (c).

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Would there be something in that having to do with landed immigrant status, Mr. Chairman?

• 1130

Mr. Eglington: Well, if there is, they can speak . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): They could be quite explicit about it in any event, could they not?

Mr. Eglington: Or whatever they do . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Because we do have a general principle. Landed immigrants are supposed to be treated exactly the same as citizens and that, in the face of it, appears to breach that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The committee is not defending this discrimination though.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, we are not. I realize it may be that there is somebody besides the landed immigrant that they have in mind.

Mr. Eglington: Well, the committee long ago took the point too, or took the view that regulations ought not to provide for citizenship qualifications and that it should be done by statute, because it is too important to be left to regulations. In the case of the fishing regulations, sort of inch by inch the committee seems to have fallen back on the position that it will allow the department to put citizenship regulations in, but they must not discriminate. But these are very detailed provisions and no doubt there are compelling provincial reasons for them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I think we have drawn that to their attention. Then, on Section 4, you say the committee . . .

Mr. Eglington: That is the same one again.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes, these are all the same; Section 5, 11, 13.(3) 26, 27.(1), 28, 27.(2) and such section (3). So these are all the same matters that we brought up before.

The next one is Pacific Herring Fishery Regs. SOR/79-343.

[*Traduction*]

10. *Paragraphe 60(a)*

Les véritables règles seront contenues dans les conditions visées dans le permis. Les types de conditions pouvant être imposées devraient du moins être fixés par règlement.

M. Eglington: Il s'agit de la définition de résident.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet. Il s'agit d'un cas flagrant de discrimination et on devrait contacter le ministère pour obtenir des explications dans ce cas-ci comme dans le cas de l'alinéa *c*).

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, est-ce que cela aurait quelque chose à voir avec le statut d'immigrant qui a reçu le droit d'établissement?

M. Eglington: Si tel est le cas, ils peuvent parler de . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): De toute manière, ils devraient pouvoir être plus explicites, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ou être plus précis . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Conformément au principe établi selon lequel les immigrants ayant reçu le droit d'établissement doivent être traités exactmeent de la même manière que les citoyens, principe qui semble être violé ici.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cependant, notre Comité ne s'oppose pas à ce genre de discrimination.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, bien sûr. Je me rends compte que cela peut viser des personnes autres que les immigrants ayant reçu le droit d'établissement.

M. Eglington: Le Comité a jugé, il y a déjà longtemps, que ce ne sont pas les règlements qui devraient régir les conditions d'accès à la citoyenneté, mais la loi, car c'est trop important pour s'en remettre à eux seuls. Dans le cas du règlement de pêche, le Comité semble avoir cédé du terrain pouce par pouce, jusqu'à permettre au ministère d'inclure les conditions de citoyenneté dans le règlement, mais il ne doit pas y avoir discrimination. Ici, il s'agit de dispositions très précises et fort vraisemblablement des raisons provinciales pressantes en sont à l'origine.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons porté cette question à leur attention. Au sujet de l'article 4, vous dites que le Comité . . .

M. Eglington: C'est encore la même chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh, je vois, tous ces articles portent sur la même question: les articles 5, 11, 13(3), 26, 27(1), 28, 27(2) et (3). Il s'agit donc toujours de la même chose.

Nous passons maintenant au règlement de pêche du hareng du Pacifique, DORS/79-343.

[*Text*]

PACIFIC HERRING FISHERY REGULATIONS, Amendment

Fisheries Act

P.C. 1979-1194

January 16, 1980

Criterion 1(a)

The new section 13(3) and 13(6) has the effect of prohibiting the export from British Columbia of 95 per cent of the herring (other thatn whole male roe) taken or purchased in any one roe herring season.

Pursuant to section 34(j) and (k) of the Fisheries Act the Governor in Council may make regulations

> "(*j*) respecting the export of fish or any part thereof from Canada;
>
> (*k*) respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one province of Canada to any other province."

Since section 13(3) is not confined to export from Canada but deals with export from British Columbia, it lies beyond section 34(j) of the Act. Since section 13(3) is not confined to the taking of roe herring from British Columbia to another or all other provinces, it lies beyond section 34(k) of the Act.

There does not arise the very difficult question of whether a power to make regulations "respecting" export of fish and "respecting" the taking of fish from one province to another includes a power to prohibit the export or taking of 95 per cent of a commodity. Clearly a power to regulate an activity includes a power to prohibit in part. It does not, however, confer a power to prohibit the activity absolutely. Whether a prohibition on exporting 95 per cent of a commodity is to be characterized as a prohibition in part for the purpose of regulating export or taking is a nice point, especially when section 13(4) and (5) place further restrictions on export.

Any attempt to justify section 13(3) under some of the other general regulatory heads in section 34 of the Act, e.g. paragraphs (a), (b) and (c)* would seem to be fruitless since Parliament has granted two particular powers "respecting" the subject matter with which section 13(3) deals, albeit too broadly.

(*a*) for the proper management and control of the seacoast and inland fisheries;

(*b*) respecting the conservation and protection of fish;

(*c*) respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish;

(*d*) respecting the operation of fishing vessels;

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a comment about 34.(j) and (k). Can you not combine those two when you are considering the validity of something?

Mr. Eglington: Yes. It just goes to the same point that you did not understand before, and it could well be that I am wrong.

[*Translation*]

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU HARENG DU PACIFIQUE—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1979-1194

16 janvier 1980

Critère 1a)

Les nouveaux paragraphes 13(3) et 13(6) ont pour effet d'interdire l'exportation hors de la Colombie-Britannique de 95 p. 100 du hareng (autre que le hareng plein entier mâle) pris ou acheté en saison de pêche du hareng plein.

En vertu des alinéas 34j) et *k*) de la Loi sur les pêcheries, le gouverneur en conseil peut édicter des règlements

> «*j*) concernant l'exportation, hors du Canada, du poisson ou de toute partie de poisson;
>
> *k*) concernant la prise ou le transport du poisson ou de toute partie de poisson d'une province du Canada à une autre province».

Comme paragraphe 13(3) ne traite pas des exportations hors du Canada mais hors de la Colombie-Britannique, il dépasse la portée de l'alinéa 34j) de la loi. Comme paragraphe 13(3) ne se limite pas au transfert de la prise du hareng plein de la Colombie-Britannique vers une autre ou vers toutes les autres provinces, il dépasse la portée de l'alinéa 34 *a*) de la loi.

Il n'est pas nécessaire de se demander si le pouvoir d'édicter des règlements «concernant» l'exportation de poisson et «concernant» le transfert de la prise de poisson d'une province vers une autre inclut le pouvoir d'interdire l'exportation ou la prise de 95 p. 100 d'un produit. De toute évidence, le pouvoir de réglementer une activité inclut celui de l'interdire en partie. Cependant, il ne confère pas le pouvoir de l'interdire totalement. Il est bon de se demander si l'interdiction d'exporter 95 p. 100 d'un produit constitue une interdiction partielle aux fins de la réglementation sur les exportations ou les prises de ce produit, notamment lorsque les paragraphes 13(4) et (5) imposent d'autres restrictions sur les exportations.

Tout essai de justification du paragraphe 13(3) dans le cadre d'une autre rubrique de l'article 34 de la loi, par exemple les alinéas *a*), *b*) et *c*)* serait vain, le Parlement ayant conféré deux pouvoirs précis «concernant» la question dont traite le paragraphe 13(3), même s'il le fait de façon trop large.

---

a) concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches côtières et des pêches de l'intérieur;

b) concernant la conservation et la protection du poisson;

c) concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson;

d) concernant l'exploitation des bateaux de pêche;

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai un commentaire au sujet du 34(j) et (k). Ne peut-on combiner les deux pour justifier la promulgation de règlements?

M. Eglington: Oui. Cela nous ramène à notre désaccord précédent, et il se peut que j'aie tort.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I see. It is this question of export and transport then. Okay, we will just ask to explain the thing.

Nova Scotia Fishery regulation, SOR/76-414.

NOVA SCOTIA FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1976-1604

SOR/76-414, SOR/78-91, Nova Scotia Fishery Regulations

February 20, 1980

1. The new section 7(1), as made by section 3(1) of the amending schedule, has been augmented by a similar type of provision in section 17.1 as introduced by SOR/78-91. These types of prohibition are presumably made under paragraphs 34(a) and (k) of the Act, which would, in the context of the Fisheries Act, provide authority for partial prohibitions on the introduction of non-indigenous fish. The form used in both sections 7 and 17.1 is a total prohibition coupled with a discretionary power to permit. It is obviously useless to argue with the Fisheries Department about the *validity* of this form of prohibition. That Department will only take notice if some accused is acquitted on the basis that the regulation is *ultra vires*. It may be, too, that in Canada, and in the context of the Fisheries Act, its skeletal enabling powers and the traditions of its uses and interpretation, the courts would uphold sections 7 and 17.1. Consequently, it would seem more fruitful for the Committee to concentrate on the discretionary and potentially arbitrary nature of the two sections. No grounds whatever are set out on which permits in the case of section 7 and licences in the case of section 17.1 will be granted by the Minister under section 4 of the Regulations. The Department must know, even in general terms, what is its test for the propriety of introducing non-indegenous fish (?safety, ?economic advantages). Some effort could be made to make the granting of the licence less a matter, legally, of whim.

2. Under SOR/73-50, Ontario Fishery Regulations, it was decided not to pursue an objection to a provision which purported to prohibit the bare possession of certain fishing equipment the use of which is illegal anywhere in the Province at any time. *Section 6(4)(b)** of the Nova Scotia Fishery Regulations purports to prohibit in some situations, the bare possession of certain fishing equipment which can in some circumstances be used legally. The new section 6(4.1) as made by section 2(2) of the amending schedule limits the prohibition so that it does not apply to nets or seines used for decorative purposes. The combined effect, therefore, of section 6(4) and 6(4.1) is of less severity upon the subject than is the prohibition in the Ontario Fishery Regulations. Even so, it is an *ultra vires* use of the enabling power—respecting the use of fishing gear and equipment—to impose such a prohibition on the mere possession of nets and seines unless one has also one or more of the netting, seine or weir licences set out in Schedule A. Exclusively decorative purposes may not be the sum total of

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois. Il s'agit encore de cette question des exportations et des droits. Nous demanderons simplement de le faire adopter.

Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse, DORS/76-414.

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-1604

DORS/76-414, DORS/78-91, Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse

Le 20 février 1980

1. La portée du nouvel article 7(1) établi en vertu de l'article 3(1) de l'annexe est élargie par une disposition du même ordre prévue dans l'article 17.1 du DORS/78-91. Ces types d'interdiction sont supposément établis en conformité avec les paragraphes 34(a) et (k) de la Loi sur les pêcheries qui prévoient une interdiction partielle quant à l'introduction de poisson non indigène. La formule utilisée aux articles 7 et 17.1 constitue une interdiction totale assortie d'un pouvoir discrétionnaire d'autorisation. Il est évidemment inutile de discuter avec le ministère des Pêches du *bien-fondé* de cette forme d'interdiction. Le ministère réagira seulement si le Règlement est déclaré *ultra vires* et que cette décision entraîne l'acquittement d'un accusé. Il se peut également que, au Canada, en vertu de la Loi sur les pêcheries et de ses pouvoirs habilitants schématiques et de ses applications et interprétations d'usage, les tribunaux retiennent l'application des articles 7 et 17.1. En conséquence, le Comité aurait peut-être avantage à mettre l'accent sur la nature discrétionnaire et potentiellement arbitraire des deux articles. Les motifs permettant au ministre, aux termes de l'article 4 du Règlement, d'octroyer un permis ou une autorisation en application des articles 7 et 17.1 ne sont énoncés nulle part. Le ministère doit connaître, ne fut-ce qu'en termes généraux, les critères à appliquer pour autoriser ou interdire l'introduction de poisson non indigène—considération économiques de sécurité? On pourrait faire certains efforts pour que l'octroi d'un permis soit légalement moins arbitraire.

2. En vertu du DORS/73-50, Règlement de pêche de l'Ontario, il a été décidé de ne pas donner suite à une objection au sujet d'une disposition interdisant la simple possession de certains équipements dont l'utilisation est illégale en toutes circonstances dans l'ensemble de la province. L'article 6(4)(*b*)* du Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse porte sur l'interdiction, dans des circonstances particulières, de la simple possession de certains articles de pêche dont l'utilisation est légale dans certains cas. Le nouvel article 6(4.1) établi par l'article 2(2) de l'annexe de modification a un champ d'application réduit de sorte que l'interdiction ne vise pas le filet ou la seine utilisée à des fins décoratives. L'effet combiné des paragraphes 6(4) et 6(4.1) est donc moins restrictif envers l'intéressé que la portée du Règlement de pêche de l'Ontario. Malgré cela, c'est abuser du pouvoir habilitant—concernant l'utilisation de l'équipement de pêche—que d'interdire la simple possession de filets et de seines sauf lorsque l'intéressé détient un ou plusieurs permis énoncés à l'annexe A. Il n'y a

[*Text*]

purposes or occasions for possession of a seine or net with no malevolent intent or danger of improper use. One wonders if the whole issue could not be best resolved in these and other fishery regulations by prohibiting possession of gear "without lawful excuse" and amending the Fisheries Act to provide a power to make regulations prohibiting and governing the possession and use of fishing gear and equipment.

3. Compare the terminology of the new sections 23(2) and 24(5). Should not "catch" in 24(5) be "take"?

PART II

FISHING METHODS AND EQUIPMENT

General Prohibitions

6. (1) Subject to these Regulations, no person shall use a gill-net or trap-net for fishing in non-tidal waters.

(2) No person shall use an artificial light or flame of any kind for fishing in non-tidal waters.

(3) No person shall use a set-line or trawl for fishing in non-tidal waters.

(4) No person shall

(*a*) jig, snare or spear fish of any kind in non-tidal waters or use a bow and arrow to fish in such waters;

(*b*) have a fishing net or seine in his possession unless he holds a licence specified in Schedule A for that net or seine.

(4.1) Paragraph (4)(b) does not apply to any net or seine that is used exclusively for decoration purposes.

(5) No person shall use dynamite or any other explosive

(*a*) for fishing or destroying fish; or

(*b*) in a manner that might cause the unnecessary destruction of fish.

(6) No person shall have any dynamite or other explosive on board any fishing vessel without permission in writing from a fishery officer.

(7) No person shall set a net of any kind in the estuary of any river, unless he is in possession of a licence, permit or permission in writing from a fishery officer authorizing him to do so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You say it is obviously useless to argue with the Fisheries department. What do you recommend?

Mr. Eglington: Well, I suppose one still has to go through the proper Form. We should complain to the department and when they write back and say yes, we can, we then take it up with the minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay.

[*Translation*]

pas que des fins exclusivement décoratives qui peuvent justifier quelqu'un de posséder une seine ou un filet sans intention malveillante ou danger d'utilisation abusive. On est en droit de se demander s'il ne vaudrait pas mieux résoudre toute la question de ce Règlement et d'autres règlements de pêche en interdisant la possession d'équipement sans «excuse légale» et en modifiant la Loi sur les pêcheries de manière à prévoir l'établissement de règlements interdisant et régissant la possession et l'utilisation d'équipements de pêche.

3. Les difficultés d'ordre terminologique relatives aux articles 23(2) et 24(5) ne s'appliquent pas en français.

PARTIE II

MÉTHODES ET ÉQUIPEMENT DE PÊCHE

Interdiction générales

6. (1) Sous réserve du présent Règlement, il est interdit d'utiliser un filet maillant ou une trappe en filet dans les eaux sans marée.

(2) Il est interdit de se servir de lumières artificielles ou d'une flamme quelconque pour la pêche dans les eaux sans marée.

(3) Il est interdit d'utiliser une ligne fixe ou palangre pour la pêche dans les eaux sans marée.

(4) Il est interdit

a) de prendre à la turlutte, au piège ou à la foëne un poisson quelconque dans les eaux sans marée ou de chasser le poisson à l'arc dans ces eaux;

b) d'avoir en sa possession un filet ou une seine à moins de détenir, pour ce filet ou cette seine, un permis mentionné à l'annexe A.

(4.1) L'alinéa (4)*b*) ne s'applique pas à un filet ou une seine utilisée exclusivement à des fins décoratives.

(5) Il est interdit d'utiliser de la dynamite ou tout autre explosif

a) pour pêcher ou pour détruire du poisson; ou

b) d'une manière qui pourrait causer la destruction inutile du poisson.

(6) Il est interdit d'avoir de la dynamite ou tout autre explosif à bord de tout bateau de pêche sans une autorisation écrite d'un agent des Pêches.

(7) Il est interdit de mouiller un filet, quelconque dans l'estuaire d'une rivière à moins de posséder un permis ou une autorisation par écrit signés par un agent des pêches.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous dites qu'il est de toute évidence inutile de discuter avec le ministère des Pêches. Que recommandez-vous?

M. Eglington: Je suppose qu'il faut quand même procéder selon les formes. Nous devrions nous plaindre auprès du ministère et sur réception de sa réponse affirmative, porter la question à l'attention du ministre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

[*Texte*]

Indian Oil and Gas regulations, SOR/77-330.

INDIAN OIL AND GAS REGULATIONS

Indian Oil and Gas Act

Financial Administration Act

P.C. 1977-1057

March 7, 1980

1. The treatment to be given to these Regulations will require some sort of policy decision because the approach and direction which informs their structure is really alien to the thrust of the criteria. The regulations establish a scheme of double delegation. The Governor in Council delegates to a "MANAGER" whose decisions are reviewable by the Minister. The Manager is given a tremendous amount of discretion both with and without the consent or participation of the Band. Conditions and requirements are sometimes set out, but in the main they remain submerged beneath the discretionary flow of the manager's powers. Requirements are frequently hedged by alternate systems which bypass the procedures promulgated explicitly. Nowhere is the Manager's relationship with the Band Council set out in any detail. An internal procedure for appeal to the Minister is provided for in section 41 of the Regulations.

2. The enabling powers are found in section 4 of the Indian Oil and Gas Act:

4. The Governor in Council may make regulations

(*a*) respecting the granting of leases, permits and licences for the exploitation of oil and gas in Indian lands and the terms and conditions thereof;

(*b*) respecting the disposition of any interest in Indian lands necessarily incidental to the exploitation of oil and gas in such lands and the terms and conditions thereof;

(*c*) providing for the seizure and forfeiture of any oil or gas taken in contravention of any regulation made under this section or any lease, licence or permit granted under such regulations;

(*d*) prescribing the royalties on oil and gas obtained from Indian lands;

(*e*) prescribing the penalty not exceeding five thousand dollars that may be imposed on summary conviction for contravention of any regulation made under this section or failure to comply with any lease, permit or licence granted pursuant to any regulation under this section; and

(*f*) generally for carrying out the purposes of this Act and for the exploitation of oil and gas in Indian lands.

3. *Definition of "crude bitumen"*

The definition given appears to be inconsistent with the enabling Act. The definition in the regulations states quite

[*Traduction*]

Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, DORS/77-330.

RÈGLEMENT SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DES TERRES INDIENNES

Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes

Loi sur l'administration financière

C.P. 1977-1057

Le 7 mars 1980

1. Ce règlement nécessitera une décision de principe parce que la façon dont il est structuré est en fait éloignée des critères établis. Le règlement prévoit une double délégation. Le gouverneur en conseil délègue des pouvoirs à un «gestionnaire», dont les décisions sont étudiées par le Ministre. Le gestionnaire reçoit des pouvoirs discrétionnaires très étendus, qu'il s'agisse de décisions prises avec ou sans le consentement ou la participation de la bande. Les modalités et les exigences sont parfois précisées; mais, en général, elles n'ont guère de poids devant les vastes pouvoirs discrétionnaires du gestionnaire. Les exigences sont fréquemment contournées par l'adoption de solutions de rechange qui permettent de se soustraire aux modalités explicitement énoncées. Les relations entre le gestionnaire et le conseil de bande ne sont nulle part définies de façon précise. L'article 41 du Règlement prévoit une procédure interne d'appel au Ministre d'une décision rendue par le gestionnaire.

2. Les pouvoirs habilitants sont énoncés à l'article 4 de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes:

4. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) concernant l'octroi et les modalités de baux, de permis et de licences pour l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes;

b) concernant l'aliénation de droits sur des terres indiennes, lorsque ces droits sont nécessairement accessoires à l'exploitation du pétrole et du gaz sur ces teres, ainsi que les modalités de cette alinéation;

c) prévoyant la saisie et la confiscation du pétrole ou du gaz extrait en contravention d'un règlement établi en vertu du présent article, d'un bail, d'une licence ou d'un permis accordés en vertu d'un tel règlement;

d) prescrivant les redevances sur le pétrole et le gaz tirés des terres indiennes;

e) prescrivant l'amende, de cinq mille dollars au plus, qui peut être imposée, sur déclaration sommaire de culpabilité, pour la violation d'un règlement établi en vertu du présent article ou pour l'inobservation d'un bail, d'un permis ou d'une licence, consentis conformément à un règlement établi en vertu du présent article; et

f) d'une manière générale, concernant la réalisation des objects de la présente loi et l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes.

3. *Définition de l'expression «bitume brut»*

La définition donnée ne semble pas conforme à la loi habilitante. Elle établit sans équivoque que «le bitume brut» est

[*Text*]

clearly that "crude bitumen" is a substance that in its natural viscous state is not recoverable through a well in commercial quantity. In section 2 of the Act "oil" is defined as *meaning* crude oil and all other hydrocarbons that are or can be produced from a well in liquid form *including* crude bitumen. The Act clearly contemplates crude bitumen being a substance recoverable through a well whether or not in commercial quantities.

4. *Section 4(b)*

Obedience is enjoined to terms and conditions specified in a grant, lease, permit, licence or other disposition. These terms and conditions are not set out in the Regulations. Nor are the types of terms and conditions which might be imposed identified or referred to. The terms and conditions are, in fact, entirely discretionary and unlimited. See sections 5(2), 6(b), 7(1), 7(5), 17(2). The power to make regulations "respecting the granting of leases, permits and licences . . . and (respecting) the terms and conditions thereof" has been used to sub-delegate to the Manager the discretionary power to impose terms and conditions as he chooses, in some cases subject to the approval of the Band Council, on an *ad hoc* basis. The Regulations do not even indicate the type or range of terms and conditions from which he may choose. (They will, however, be notified in advance to those tendering for the disposition of oil and gas rights in Indian lands, pursuant to section 7(3) of the Regulations, and appear to be negotiable in the circumstances set out in section 7(5).)

5. *Section 4(d)*

Obedience to the provincial laws may be dispensed with by the Minister. It would be quite proper to make obedience to applicable provincial laws a condition of every permit, etc. It may be equally in order to provide that otherwise applicable provincial laws would have no application to any grant, lease, etc. issued under these Regulations. But what can not be done under cover of the words "respecting the terms and conditions thereof" is to reserve to the Minister a power to waive conditions on ad ad hoc basis, that is to make the applicable law on a case to case basis.

6. *Section 5(2)*

It would seem only right and proper that the Band Councils should have at least a say, it not a determining voice, in setting terms and conditions of licences. But the discretionary setting of terms and conditions by the Manager and the Councils makes a mockery of the enabling powers which say that the Governor in Council will make the law respecting the terms and conditions to be imposed. If this function was to be delegated to the Band Councils the Act should have said so.

It is a strange deficiency in the enabling Act that Band Councils are not mentioned in any substantive provision of the Act except that their consent is necessary to the fixing in any case of a royalty lower than that prescribed in the Regulations. Otherwise the most the Act allows of is consultation "on a continuing basis" by the Minister in administering the Act, something which might equally mean a lot or nothing and is absolutely unenforceable.

[*Translation*]

une substance qui, dans son état de viscosité naturelle, ne peut être récupérée en quantité commerciale au moyen d'un puits. Selon l'article 2 de la loi, le terme «pétrole» *désigne* le pétrole brut ainsi que tous les autres hydrocarbures qui sont tirés ou susceptibles d'être tirés d'un puits à l'état liquide, et *comprend* le bitume brut. Il est donc clair qu'en vertu de la loi, le bitume brut est une substance récupérable, en quantité commerciale ou non, au moyen d'un puits.

4. *Disposition 4b*)

L'exploitant doit se conformer aux modalités générales prévues dans la concession, le bail, le permis, la licence ou dans tout autre acte d'aliénation. Or, le règlement ne définit ni ces modalités générales, ni celles qui pourraient être imposées, prescrites ou utilisées comme référence. En fait, les modalités sont entièrement discrétionnaires et indéterminées. Voir les dispositions 5(2), 6*b*), 7(1), 7(5), 17(2). Le pouvoir d'établir des règlements «concernant l'octroi de baux, de permis et de licences . . . et concernant les modalités selon lesquelles ils sont consentis» a servi pour déléguer au gestionnaire le pouvoir discrétionnaire d'imposer les modalités générales applicables à chaque cas, parfois sous réserve de l'approbation du conseil de bande. Le règlement n'indique même pas le genre ou la portée des modalités que le gestionnaire peut choisir. Conformément au paragraphe 7(3) du Règlement, ces modalités sont toutefois précisées dans les appels d'offres concernant l'aliénation de droits de pétrole et de gaz sur des terres indiennes et semblent négociables aux conditions énoncées au paragraphe 7(5).

5. *Paragraphe 4d*)

Le Ministre peut dispenser l'exploitant de se conformer aux lois provinciales. Il semblerait tout à fait opportun d'établir l'observation des lois provinciales applicables comme modalité de tous les permis et autres actes d'aliénation. Il conviendrait également de stipuler que des lois provinciales s'appliquant normalement ne concerneraient pas les baux concessions, etc., accordés conformément au Règlement. Les termes «concernant les modalités générales ne permettent cependant plus au ministre d'annuler les modalités dans telles ou telles circonstances, autrement dit de décider de l'application de la Loi cas par cas.

6. *Paragraphe 5(2)*

Il ne semblerait que juste que les conseils de bande aient au moins un mot à dire, voire qu'ils aient une voix prépondérante, dans l'établissement des modalités générales des licences. L'élaboration arbitraire des modalités par le gestionnaire et les conseils ne tient absolument pas compte des pouvoirs habilitants, selon lesquels le gouverneur en conseil adopte la loi concernant les modalités qui seront imposées. Si cette fonction devait être déléguée aux conseils de bande, la loi aurait dû le préciser.

La loi habilitante comporte une lacune étrange: elle ne fait mention des conseils de bande dans aucune disposition de fond, sauf pour stipuler que leur approbation est nécessaire lorsqu'on veut fixer les redevances à un taux inférieur à celui qui est prescrit dans le Règlement. Dans tous les autres cas, elle ne prévoit au plus qu'une consultation «permanente» par le Ministre dans l'application de la Loi, ce qui peut tout aussi bien être lourd de signification que ne rien vouloir dire du tout; c'est une disposition absolument inapplicable.

[*Texte*]

7. *Section 7(1)*

The Band Council has the right here to approve or disapprove the discretionary terms and conditions cooked up by the Manager. If this sort of thing was desired, as indeed it probably is desirable, the Act, a most skeletal document, should have so provided.

8. *Exploratory Work—Section 9*

The Act does not make any express provision for the regulation of exploratory work. Under section 4(a) an exploration permit will doubtless be included in the phrase "permit . . . for the exploitation of oil and gas in Indian lands" even if at the time the permit is granted there is not known to be any oil and gas in those lands. The contents of section 9 are presumably to be seen as terms and conditions of a permit for the exploitation of oil and gas. It would be better if there were express powers to make regulations governing exploration and exploration work.

9. *Section 10(1)*

This provision takes care of the problem which was sought to be overcome by SOR/76-299, Montreal Trust Company Regulations, to which the Committee objected as an unlawful dispensation.

10. *Section 10(3)*

The Manager's opinion imports a discretionary and personal assessment. This subsection is made even more discretionary by the use of the very vague phrase "acceptable exploratory program". See also section 12(4) where "opinion" is replaced by "satisfaction".

The same considerations apply to section 10(4). But here the Manager has even more discretion for even if he opines in the applicant's favour he need not grant an extension.

11. *Section 10(6)*

The Act contains no express authority for the imposition of a fee for the granting of a permit. See also lease fees, section 16(2). Section 13(a),Financial Administration Act, is relied upon.

12. *Section 11*

There is no authority in the Act for rental payments for permits and extensions of permits. These must be seen as being terms or conditions of permits for the exploration of oil and gas (as yet undiscovered). These fees do not appear to be permit fees to defray administrative costs in the ordinary sense, which the Crown claims it can impose without express statutory authority. They would also seem to lie outside section 13(a) of the Financial Administration Act. One would expect to find an enabling power for these rentals in the Act. See also the lease rentals provided for in sections 16(2) and 19. However, a rental is probably implicit in the concept of a drilling lease.

[*Traduction*]

7. *Paragraphe 7(1)*

Cette disposition donne au conseil de bande le droit d'approuver ou de désapprouver les modalités générales établies par le gestionnaire. Si elle était souhaitée, et elle est en fait probablement souhaitable, la loi, qui est en réalité une loi-cadre, aurait dû le préciser.

8. *Travaux d'exploration—Article 9*

La loi ne contient aucune disposition précise concernant la réglementation des travaux d'exploration. Aux termes du paragraphe 4*a*), le permis d'exploration est sans doute compris dans les termes «permis . . . pour l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes», même si on ne sais pas encore s'il y a du pétrole et du gaz dans ces terres lorsque le permis est accordé. Les dispositions de l'article 9 doivent probablement être considérées comme les modalités d'un permis pour l'exploitation du pétrole et du gaz. Il serait préférable de prévoir explicitement le pouvoir d'établir des règlements concernant l'exploitation et les travaux d'exploration.

9. *Paragraphe 10(1)*

Cette disposition traite du problème qu'on avait essayé de régler par le DORS/76-299, Règlement sur la *Montreal Trust Company*, auquel le Comité s'est opposé parce qu'il constituait un règlement de dispense illégale.

10. *Paragraphe 10(3)*

Les termes «lorsque le gestionnaire considère» signifient que celui-ci fait une évaluation arbitraire et personnelle. L'expression très vague «programme d'exploration acceptable» rend les pouvoirs conférés par ce paragraphe encore plus discrétionnaires. Voir également le paragraphe 12(4), où le verbe «juger» remplace le verbe «considérer».

Les mêmes considérations valent pour le paragraphe 10(4). Cependant, celui-ci confère au gestionnaire un pouvoir discrétionnaire encore plus grand, car, même s'il rend une décision en faveur du titulaire, il n'est pas obligé d'accorder une prolongation.

11. *Paragraphe 10(6)*

La Loi ne prévoit pas expressément l'imposition d'une redevance fixe pour un permis. Voir également le paragraphe 16(2), où il est question de tarif pour un bail. Cette disposition se fonde sur le paragraphe 13*a*) de la Loi sur l'administration financière.

12. *Article 11*

La Loi ne prévoit pas le pouvoir d'imposer une redevance fixe pour les permis et les prolongations. Il faut donc considérer cette redevance comme une modalité des permis d'exploration de pétrole et de gaz (non encore découvert). Il ne semble pas qu'il s'agisse de redevances exigées pour payer les frais administratifs, lesquelles redevances la Couronne prétend pouvoir imposer sans détenir d'autorisation réglementaire expresse. Il ne semble pas non plus qu'elles soient fondées sur le paragraphe 13*a*) de la Loi sur l'administration financière. Normalement, le pouvoir d'établir ces redevances fixes devrait être prévu dans la Loi. Voir également le paragraphe 16(2) et l'article 19, qui prévoient une redevance fixe pour un bail. Cependant, le principe d'une redevance fixe est probablement implicite dans le concept de bail pour le forage en profondeur.

[*Text*]

13. *Sections 14(1) and (2); and 15*

These two provisions must be seen as being either terms and conditions of permits or regulations "generally for carrying out the purposes of (the) Act". They point up the need for a more elaborate statutory framework.

14. *Section 16(1)-line 4*

The words "he is satisfied that" are unnecessary.

15. *Section 16(4), last part and 16(5), line 4*

"the Manager *may*" should be "the Manager *shall*".

16. *Section 17(1)*

The Manager is given the discretionary power to make the operating rules.

17. *Sections 18(6) and (7)*

One of the parties to the "difference of opinion" is given the power to set the time limits and conditions on the lessee obtaining a hearing. This hardly seems fair. It would be better if the "difference" were decided or settled by someone other than one of the parties to the difference. To be fair it must be noted that there is the possibility of further appeal to the Minister under section 41 of the Regulations.

18. *Section 18(10)*

The Manager-in-Band-Council is empowered to make the rules. This is not what the Act provides for, even if it should have.

19. *Section 21, lines 4 and 5-"as amended from time to time"*

These words are unnecessary if they simply imply that the schedule may be amended from time to time. If they imply that the schedule can be amended by someone other than the Governor in Council making an amending regulation under section 4(d) of the Act, they are *ultra vires*. See also line 2, section 21(7).

20. *Section 21(7)*

It is difficult for someone unfamiliar with the industry to say anything about this provision which seems to give the Manager great power, based only on his opinion, and to go beyond section 4(d) of the Act even when aided by section 4(f).

21. *Section 22*

This significant section is presumably made under section 4(f): ". . . for the exploitation of oil and gas in Indian lands".

22. *Section 23*

If a direction is made under section 4(d) it would seem that there could be no provincial well licence or other provincial document to produce. Section 23 should, therefore, be qualified in some way.

23. *Section 27(1)*

The special agreement pursuant to section 5(2) of the Act is something that lies within the Minister's discretion to grant, and with the approval of the Band Council.

[*Translation*]

13. ***Paragraphes 14(1) et 14(2) et article 15***

Ces dispositions doivent être considérées soit comme les modalités d'un permis, soit comme des règlements «concernant la réalisation des objets de la présente Loi». Elles font ressortir la nécessité d'une loi-cadre plus précise.

14. *Paragraphe 16(1)-quatrième ligne*

Les termes «il est convaincu que» ne sont pas nécessaires.

15. *Paragraphe 16(4), dernière partie, et paragraphe 16(5), 4^e ligne*

Il faudrait remplacer «le gestionnaire *peut*» par «le gestionnaire *doit*».

16. *Paragraphe 17(1)*

Le gestionnaire a le pouvoir discrétionnaire d'adopter des règles d'exploitation.

17. *Paragraphes 18(6) et 18(7)*

À la suite d'un «différend» une des parties a le pouvoir d'imposer au titulaire, la durée et les modalités de la prolongation, ce qui ne semble guère équitable. Il serait préférable que le «différend» soit réglé ou tranché par un tiers. Nous devons cependant souligner, pour être juste, que l'article 41 du Règlement prévoit la possibilité d'un appel au Ministre.

18. *Paragraphe 18(10)*

Avec l'approbation du Conseil de bande, le gestionnaire a le pouvoir d'adopter des règles, ce que la Loi devrait prévoir mais ne prévoit pas.

19. *Paragraphe 21(1), quatrième ligne-«Telle que modifiée au besoin»*

Ces termes sont inutiles s'ils signifient simplement que l'annexe peut être modifiée au besoin. S'ils signifient que l'annexe peut être modifiée par quelqu'un d'autre que le gouverneur en conseil établissant un règlement modificateur en vertu du paragraphe 4*d*) de la Loi, alors ils sont *ultra vires*. Voir également le paragraphe 21(7) à la deuxième ligne.

20. *Paragraphe 21(7)*

Il est difficile, pour quelqu'un qui ne connaît pas bien l'industrie, de se prononcer sur cette disposition, qui semble donner au gestionnaire un grand pouvoir discrétionnaire et outrepasser les dispositions des paragraphes 4*d*) et *f*) de la Loi.

21. *Article 22*

Cette disposition importante a probablement été rédigée en vertu du paragraphe 4*f*): «. . . l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes».

22. *Article 23*

Si une directive est donnée en vertu du paragraphe 4*d*), il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire de présenter une licence de puits provinciale ou tout autre document provincial. L'article 23 devrait donc être modifié.

23. *Paragraphe 27(1)*

Conformément au paragraphe 5(2) de la Loi, le ministre a le pouvoir de conclure un accord spécial avec l'autorisation du conseil de bande.

[*Texte*]

"5. (2) The Minister may, with the approval of the Council of the Band concerned, enter into a special agreement with any person for a *reduction* or an *increase* or a *variation* in the basis of calculation of royalties payable under subsection (1)."

Which is relevant to section 27(1)-reduction, increase or variation-is not apparent. One would expect section 27(1) to be definite and to say that there may be no production of crude bitumen unless there is a special agreement for that one of the three changes mentioned in section 5(2) of the Act which is actually relevant to crude bitumen production.

24. *Sections 28(5); 30(4); 31(1) and 34(1)*

The discretionary powers granted to the Manager by these subsections are quite significant.

25. *Section 41*

In so far as omitting to take action is concerned, it may be difficult to know when the omission occurred and time began to run.

26. *Section 43*

Will there always be a precise and clear meaning for the phrase "a period of time in keeping with the practice of the province in which the work is performed"?

27. *Section 47*

There is no power in paragraph (a) of section 4 of the Act to make regulations respecting the cancellation of licences, permits, etc. (c.f. section 34(f) of the Fisheries Act*). Section 47, therefore, must be regarded as an incident of the granting of licences or as being generally for carrying out the purposes of the Act. This points up once again the need for a much more detailed statutory framework.

Section 47 is, in keeping with the rest of these Regulations, highly discretionary.

——...

*"34. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;"

Mr. Eglington: Mr. Chairman, if I can just make a preliminary observation about this, these regulations really are a perfect example of the need for one of the recommendations included in the last report, that regulations be published with the bills. The Act was passed in December 1974, it was proclaimed in force in April 1977, on the same day the regulations were made. The statute contains only 8 sections and only 2 of those sections are devoted to a regime for Indian Oil and Gas exploitation and development. Exploration is not mentioned. There is the short title and then there are the definitions. There is a section saying when the act will come into force. There is a section validating a regulation the committee had objected to as ultra vires. There is a preservation of existing leases, but subjecting them to new regulations, and a requirement on the minister to consult Indian bands in the administration of the act. The only substantive sections are

[*Traduction*]

5(2) Le Ministre peut, lorsqu'il est autorisé par le conseil de la bande intéressée, conclure avec quiconque un accord spécial portant réduction ou augmentation des redevances payables en vertu du paragraphe (1) ou modification de leur base du calcul.

Ce qui s'applique au paragraphe 27(1), réduction, augmentation ou modification, n'est pas apparent. Le paragraphe 27(1) devrait normalement être précis et stipuler que la production de bitume brut ne peut être autorisée sans la conclusion d'accord spécial concernant un des trois changements mentionnés au paragraphe 5(2) de la Loi, qui porte en fait sur la production de bitume brut.

24. *Paragraphes 28(5), 30(4), 31(1) et 34(1)*

Les pouvoirs discrétionnaires accordés aux gestionnaires dans ces dispositions sont très importants.

25. *Article 41*

En ce qui concerne les mesures omises, il est peut être difficile de savoir la date exacte de cette omission et le début du délai.

26. *Article 43*

Les termes «une période de temps conforme à la coutume de la province où les travaux sont exécutés» auront-ils toujours une signification précise et claire?

27. *Article 47*

Le paragraphe 4*a*) de la Loi ne prévoit pas le pouvoir d'établir des règlements concernant l'annulation des licences, permis, etc. (Voir paragraphe 34*f*) de la Loi sur les pêcheries*). Il faut par conséquent considérer l'article 47 comme découlant de l'octroi de licences ou comme un moyen de réaliser les objets de la Loi, ce qui montre, encore une fois, la nécessité d'une loi-cadre beaucoup plus détaillée.

Comme toutes les autres dispositions du Règlement, l'article 47 confère au gestionnaire de grands pouvoirs discrétionnaires.

——...

*«34. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente Loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

(f) concernant la délivrance, la suspension et l'annulation des permis et baux;»

M. Eglington: Monsieur le président, j'aimerais faire une simple observation préliminaire à ce sujet. Ce règlement est l'exemple parfait de la nécessité d'une des recommandations incluse dans notre dernier rapport, à savoir que les règlements soient publiés avec les projets de loi. La loi a été adoptée en décembre 1974, elle est entrée en vigueur en avril 1977, le jour même où les règlements ont été publiés, et cette loi ne contient que huit articles dont deux seulement sont consacrés à un régime régissant l'exploitation du pétrole et du gaz situé sur les terres indiennes. La question de la prospection en est absente. Il y a le titre abrégé puis les définitions. Un article indique la date d'entrée en vigueur de la loi et un autre valide un règlement que le Comité avait jugé anti-statutaire. Les baux existants sont prorogés mais soumis au nouveau règlement, et le ministre doit consulter les bandes indiennes pour ce qui est de l'administration de la loi et les seuls articles conséquents

[*Text*]

the enabling powers which are reproduced in the comment and Section 5 which says:

• 1135

> . . . all oil and gas on Indian lands is subject to a royalty to the Queen to be held in trust for Indian bands.

So this whole elaborate structure is erected on really one and one-half sections in the act, and if the regulations had been before the Houses when the bill was going through, I presume, I hope that somebody would have said that there is no mention in this act of a manager and there is no mention here of the role of Indian bands and there is no mention of exploration; why is the act silent on all these things?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Are you suggesting in what you are saying that any action under these regulations could be subject to attack in the courts as being beyond the powers in the statute? Would you go that far?

Mr. Eglington: I think, Mr. Baker, that some of the sections in here are arguably ultra vires, yes. But more important, I think, from the point of view of parliamentary scrutiny, is that whether or not they are ultra vires, a complete scheme has been set up which does not lie within the contemplation of the act as one would get it from reading it. Now, if one starts exploring all enabling powers and so on, yes, you may be able, by stretching here and levering somewhere else, to justify it all. But the act is such a skeleton that it does not give any clue or indication to the system for the exploration and the exploitation of oil and gas on Indian lands that has, in fact, been created.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, what we are talking about is similar to a number of things. I do not know what the views of the individual members of the committee might be with respect to the issue of gun control, the amendments to the Code, the control of firearms, because the views of each of us are, I hope, irrelevant to what I am going to say. There was a great complaint raised at that time in Parliament about the fact that the Department of Justice was drifting into relying upon regulation-making as a substitute for legislative drafting and the consideration by Parliament of many things that should be considered by Parliament. From what I read last night and what counsel has told us this morning, this not only goes to the question of the publication in advance or the availability of regulations to parliamentarians, but it goes also to the question of their publication in advance before they take effect.

But it goes much deeper than that. I think—and I say this with respect to the Department of Justice—I detect in statute drafting a laziness in drafting, that it is easier to draft an enabling clause in legislation rather than to consider what ought to be in the statutes. It is something that we as a committee should be very much concerned about as a general drafting practice.

I know that there are many problems which draftsmen, the best of them and with the best intentions, cannot encompass.

[*Translation*]

sont ceux consacrés aux pouvoirs habilitants reproduits dans mon commentaire et l'article 5 qui stipule que:

> . . . le pétrole et le gaz tirés des terres indiennes sont assujettis aux paiements de Sa Majesté du chef du Canada, en fiducie pour les bandes indiennes.

Cet édifice compliqué ne repose donc en réalité que sur un article et demi dans la loi, et si les Chambres avaient été saisies du règlement en même temps que le projet de loi, j'ose espérer que quelqu'un aurait fait remarquer que nulle part dans cette loi il n'est fait mention d'un gestionnaire, que nulle part il n'est question du rôle des bandes indiennes et que nulle part on aborde la question de la prospection. Pourquoi ces omissions dans la loi?

M. Baker (Nepean-Carleton): Voulez-vous dire que toute action menée en vertu de ce règlement pourrait faire l'objet de poursuites devant les tribunaux comme outrepassant les pouvoirs conférés par la loi? Iriez-vous jusque là?

M. Eglington: J'estime, monsieur Baker, que la validité de certains de ces articles est contestable. Ce qui importe encore plus, à mon avis, du point de vue du Parlement, c'est qu'il soit ou non anti-statutaire, le régime échafaudé semble, à première vue, totalement étranger à la loi telle qu'on peut la lire. Bien entendu, si on étudie un par un tous les pouvoirs habilitants, on peut, par des interprétations poussées au maximum, tout justifier. Mais la loi est réduite à un tel strict minimum qu'elle ne définit aucunement le régime de prospection et d'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes auquel elle donne naissance, dans la réalité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, il ne s'agit pas d'un cas unique. Je ne sais quelle serait l'opinion de chacun des membres du Comité au sujet du contrôle des armes, des amendements au Code criminel, de la réglementation des armes à feu, mais elle n'aurait pas d'incidence sur ce que je vais dire, je l'espère. Les parlementaires se sont fort plaints du fait que le ministère de la Justice recourait de plus en plus à la réglementation en lieu et place de mesures législatives devant être soumises au Parlement et étudiées par ce dernier. D'après ce que j'ai pu lire hier soir et d'après ce que notre conseiller nous dit ce matin, il ne s'agit pas uniquement de la question de la publication à l'avance ou de la communication des règlements aux parlementaires, mais il s'agit également de la question de leur publication avant qu'ils ne prennent effet.

Cela va encore plus loin. Malgré tout le respect dû au ministère de la Justice, je perçois une certaine paresse dans la rédaction des lois, une préférence pour la clause habilitante plutôt qu'un remaniement des lois. Cette pratique générale devrait faire l'objet de toute notre attention.

Je sais que de nombreux problèmes peuvent échapper aux rédacteurs, même aux meilleurs d'entre eux ayant les meilleu-

[*Texte*]

But this one is an indication, to my mind in any event, that there was very little attempt given to encompass within the statute the scheme which the government obviously had in mind.

I think there perhaps is a duty on the legislative and house planning committee of the cabinet, which is chaired by Hon. Yvon Pinard in this government, to take a hard look at that practice.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I agree with what you said. It is ridiculous just to have a . . . Regulations are here to stay, but to have just a skeleton act is a perfect example of where they are by-passing parliamentary control. Therefore, the very least they can do is to have it subject to an affirmative resolution of Parliament so that Parliament can debate, really, the whole act under the guise of regulations. I think it just makes the point that we make in our report. This is an example of the type of thing that should not happen unless it is subject to affirmative, not just negative, resolution.

• 1140

In other words, you have a skeleton act and you have a complete set of regulations, and that should be a perfect example of where it should be subject to an affirmative resolution of the Houses so they can actually look at it.

Senator Lafond: For that matter in view of the delays involved between the passing of the act and the proclamation of the act who knows but the scheme that is included in these regulations may not have even been contemplated by the government when they passed the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. They are giving themselves a carte blanche. I think Mr. Baker has made our point very well for the record. I think we can carry on.

Senator Lafond: Nonetheless along with those comments I think the comments of counsel that require necessary explanation should still be passed along to the department.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have two queries in that respect—well, it is more than that I guess.

For Section 17.(1), No. 16 on page 4, it seems to me that you really meant Section 17.(2).

Mr. Eglington: Yes, yes, indeed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Sections 18.(6) and 18.(7): I query your comments there. Let me see why. I do not think that is necessarily unfair when there is a difference of opinion. In my dealings with regulatory agencies, they will say one thing—and there may be a difference of opinion—but I still have the opportunity to persuade them that they are wrong and that is really part of their job, to sit there and listen. I do not go quite so far as you do in your comments, that every time you get into an argument with an official of a regulatory agency you have to get some third person to settle the dispute. That is really what you were saying, is it not? Correct me if I am wrong.

Mr. Eglington: Well, it struck me that way in this instance. I do not know that I would propound a general rule . . .

[*Traduction*]

res intentions. Cet exemple me montre, personnellement, qu'on a très peu fait pour essayer d'inclure dans la loi le régime auquel le gouvernement, de toute évidence, pensait.

Le Comité de la législation et de la planification du Cabinet, présidé par l'honorable Yvon Pinard, devrait peut-être se faire un devoir d'étudier de très près cette pratique.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis d'accord avec vous. Il est ridicule d'avoir simplement . . . les règlements sont faits pour rester, mais avoir une loi réduite au strict minimum est l'exemple parfait des subterfuges leur permettant d'échapper au contrôle parlementaire. Par conséquent, le moins qu'ils puissent faire c'est de les soumettre à une résolution du Parlement afin que ce dernier, par le biais du débat portant sur les règlements, puisse vraiment juger la loi. C'est exactement ce que nous disons dans notre rapport. C'est un exemple du genre de choses qui ne devraient pas arriver à moins que cela ne fasse l'objet d'une résolution positive et non pas simplement négative.

En d'autres termes, vous avez une loi réduite au strict minimum et une série de règlements. C'est là un exemple parfait des cas où les Chambres pourraient effectivement adopter une résolution constructive.

Le sénateur Lafond: Compte tenu du délai qui s'écoule entre l'adoption et la proclamation de la loi, il se peut que le gouvernement n'ait même pas envisagé l'implantation réelle du régime de ce règlement lorsque la loi a été adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Ils se donnent, en fait, carte blanche. J'estime que M. Baker a très bien fait valoir notre argument. Nous pouvons poursuivre.

Le sénateur Lafond: Néanmoins, les remarques du conseiller qui nécessitent des explications supplémentaires devraient être communiquées au Ministère.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai deux questions à poser à cet égard.

Lorsque vous parlez de l'article 17(1), numéro 16 à la page 4, vous voulez sans doute parler de l'article 17(2).

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je voudrais connaître vos observations au sujet de l'article 18(6) et 18(7). Permettez-moi de vous expliquer pourquoi. Il n'y a pas nécessairement injustice lorsqu'il y a divergence d'opinion. Lorsque j'ai affaire à un organisme de réglementation, nous pouvons ne pas être d'accord. Mais j'ai, cependant, la possibilité de les persuader qu'ils ont tort. Ils ont justement pour rôle d'écouter ce que j'ai à dire. Je ne vais pas aussi loin que vous: je ne pense pas qu'il soit nécessaire de recourir à une tierce partie pour régler un conflit que vous pourriez avoir avec un fonctionnaire d'un organisme de réglementation. C'est ce que vous avez dit, n'est-ce pas? Je vous prie de me corriger si je me trompe.

M. Eglington: Dans ce cas précis, cela m'a frappé. J'ignore si cela m'autorise à édicter une règle générale . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is the appeal to the minister which to me would seem to settle things so I do not think we should do anything about Sections 18.(6) and 18.(7).

I also question your comment on Section 21.

Mr. Eglington: Yes, I think that comment is wrong.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. We will not waste any more time on that.

Section 21.(7) I would query that. I did not think that was unreasonable.

Mr. Eglington: I do not think it is unreasonable. It is probably absolutely essential but the enabling powers do not seem to extend to that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Eglington, do you not think that would come under 4.(f) generally?

Mr. Eglington: I am sure that is what would be argued but those powers are only supposed to be for administrative details. I suppose again there is the appeal to the minister if you do not like the manager's opinion.

• 1145

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. My own reaction is that that is not something that we should raise with them when we have so many other things. It seems to me such an eminently reasonable provision that I do not think it is one that we should pursue it. I think it would be held by most people to come under the broad general power of acts because, if the merits are in favour of the regulation, then the inclination of the courts and other people would be to uphold it validity.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): With the public protection being in the appeal to the minister?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I just wonder, with respect to the nature of the industry, whether Section 21.(7) could be dealt with in any other way, and whether the industry itself would expect anything more than that—given the right of appeal. I do not know if that even is a valid consideration. In other words, Mr. Chairman, I am inclined to your view.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would not be qualified to say whether the industry would object to that or feels there should be some other way. The only protection is in an appeal to the minister.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is right. Have we as a committee ever taken the view that that is no protection at all?

Mr. Eglington: No, because regulations usually do not go even that far. Of course, the difficulty is what you would be appealing against. Would you be appealing against the actual fact of whether it was at arm's length and less than fair market value, or would you be appealing against whether the manager formed an opinion? I would hope that you are

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): La possibilité de cet appel au Ministre me semble un mécanisme suffisant en cas de conflit, et je ne pense pas qu'il soit utile de modifier les articles 18(6) et 18(7).

J'aimerais également connaître votre point de vue au sujet de l'article 21.

M. Eglington: Oui, je crois que cette remarque n'est pas opportune.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Ne perdons pas plus de temps là-dessus.

J'aimerais poser une question au sujet de l'article 21(7). Cette proposition ne me semblait pas déraisonnable.

M. Eglington: Je suis d'accord avec vous sur ce point. Elle est sans doute absolument essentielle, mais les pouvoirs d'habilitation ne semblent pas aller jusque là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Eglington, ne pensez-vous pas que ce point devrait relever de l'article 4(f)?

M. Eglington: Je suis sûr qu'on pourrait le contester, mais il ne s'agit ici que de détails d'ordre administratif. Vous pouvez à nouveau faire appel au ministre si vous n'êtes pas d'accord avec le point de vue de l'administrateur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Nous avons tellement d'autres sujets à aborder avec eux que nous pouvons peut-être laisser celui-là de côté. Cette disposition me semble tout à fait raisonnable et il me semble inutile de continuer. Je suis sûr que pour la plupart il s'agit d'un domaine qui relève des pouvoirs généraux conférés aux lois. Si le règlement s'avère plus pertinent, les cours et les conseillers juridiques auront tendance à confirmer sa validité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Même si la protection du public peut faire l'objet d'un appel auprès du ministre?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Compte tenu de la nature de ce secteur de l'industrie, je me demande si l'on ne pourrait pas traiter autrement l'article 21(7), et si ce secteur ne pourrait pas s'attendre à autre chose, compte tenu de ce droit d'appel. Je me demande même si cela est une considération valable. En d'autres termes, monsieur le président, je tends à être d'accord avec vous.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne suis pas en mesure de vous dire si ce secteur de l'industrie aurait une objection à cela ou bien aurait une autre suggestion. La seule protection qui existe est la possibilité de faire appel auprès du ministre.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est exact. En tant que comité, avons-nous déjà défendu l'opinion qu'il n'existe aucune protection?

M. Eglington: Non, parce qu'habituellement, les règlements ne vont pas si loin. Reste à savoir de quoi vous pourriez faire appel. Pourriez-vous faire appel du fait que la transaction a été effectuée librement et à une valeur inférieure à la valeur marchande, ou bien feriez-vous appel de ce que l'administrateur se soit forgé une opinion? Il vaut toujours mieux en

[*Texte*]

appealing against the actual substantial facts and not whether the manager had an opinion or not.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am inclined to let it stand.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. That would be my judgment, then.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Keep a watchful eye on it. If industry gives us any howls, then add something; then we had better take a look at it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Section 23, I have a query there. Would you just explain that? I guess I did not quite understand.

Mr. Eglington: Under Section 4.(d), the minister is empowered to dispense with the applicable provincial laws. If he does so, there will be no provincial well licence to be produced, so in order to be able to satisfy Section 23, the situation where they have dispensed with the provincial law, it should be qualified.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay. We will draw that to their attention.

Mr. Eglington: Section 5.(2) of the Act permits the minister with the approval of the band council to enter into a special agreement for reduction or increase or variation on the basis of calculation. Section 27.(1) simply says that you will not commence until you have entered a special agreement, which of course can be very difficult if the minister refuses to exercise his discretion to enter into it, but Section 27.(1) does not say to what end you are entering into it—for the purpose of increase or reduction or variation?

• 1150

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That should be brought to their attention.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay. We will bring that to their attention.

On Section 28.(5) and Section 30.(4), I have a little query that may be significant . . .

Mr. Eglington: Well, those things go to the fact, really, that if this is the regime they wanted, the act should have provided for a manager and given him powers.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): They are so substantial that they should be in the statute.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Section 41: yes, I think you have got a good point there, on the omitting. You do not know when the "omitting" was effective.

Section 43: I have a little query on that. From the practical point of view, what else do they . . .

Mr. Eglington: Well, just the way that that reads. Does it mean the law of the province or the securities commission rulings or . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Or the custom of the province as defined by whom?

[*Traduction*]

appeler de ce qui s'est réellement passé plutôt que du fait que l'administrateur se soit forgé ou non une opinion.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je propose que nous en restions là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. J'en décide donc ainsi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il serait bon de nous en préoccuper si nous nous attirons des foudres.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai une question à poser au sujet de l'article 23. Pourriez-vous nous l'expliquer? Je crois ne pas avoir très bien compris.

M. Eglington: En vertu de l'article 4(d), le ministre est autorisé à suspendre l'application des lois provinciales. En ce cas, il n'est plus nécessaire de produire un permis provincial. Dans un cas où il a été jugé que la loi provinciale ne s'appliquait pas, il faut que la situation soit conforme à l'article 23.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bon. J'attirerai leur attention sur ce point.

M. Eglington: En vertu de l'article 5(2) de la loi, le ministre, sur autorisation du conseil de bandes, peut conclure une entente spéciale pour réduction, augmentation ou variation, en fonction des calculs effectués. L'article 27(1) stipule que cela n'est pas possible en l'absence d'une entente spéciale. Celle-ci peut être difficile à obtenir si le ministre refuse d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires. L'article 27(1) ne définit pas les motifs d'une telle entente, qu'il s'agisse d'une augmentation, d'une réduction ou d'une variation.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela devrait être porté à leur attention.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Nous porterons l'affaire à leur attention.

Pour ce qui est des articles 28(5) et 30.(4), j'ai une petite question qui pourrait être importante . . .

M. Eglington: En vérité, tout cela nous amène au fait que si c'est là la «razon» qu'ils voulaient obtenir, alors la loi aurait dû prévoir la nomination d'un gestionnaire à qui on aurait donné les pouvoirs nécessaires.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ils sont tellement importants qu'ils devraient être inscrits dans le statut.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Article 41: Oui, je crois que vous avez fait une bonne observation, à propos de l'omission. On ne sait pas à quel moment cette omission entre en vigueur.

Article 43: J'ai une petite question à ce sujet. Du point de vue pratique, quelles autres choses ont-ils . . .

M. Eglington: Pensons seulement au libellé. Cela signifie-t-il la loi de la province ou des décisions de la commission du contrôle des titres; ou . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Ou les traditions provinciales, définies par qui?

[*Text*]

Mr. Eglington: And if you speak to Mr. Bunting, the president of the stock exchange, you will get a different view. The custom of the industry is the one that the department has taken under the Oil and Gas Drilling—the Oil and Gas Land Regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, then we have a good right to ask them to explain what they mean.

Section 47 . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that one is relatively satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay. Then we will then go on to the next one which is Cosmetic Regulations, Food and Drugs Act, P.C. 1977-2659.

COSMETIC REGULATIONS

Food and Drugs Act

P.C. 1977-2659

November 13, 1979

Sections 30 to 32 of these Regulations are only arguably within the enabling powers. In the case of the Medical Devices Regulations where the Committee doubted the validity of the provisions governing "recalls", the Committee contented itself with recommending to the Department of National Health and Welfare that section 25 of the Food and Drugs Act be amended to confer clear regulation-making power governing recalls and the furnishing of information about medical devices already permitted to be sold. Perhaps in this instance the Committee might recommend to the Department that section 25 be amended to confer explicit authority, in a form commonly found in the statutes, for requiring manufacturers and vendors of drugs, devices and cosmetics to furnish returns of various types.

Mr. Eglington: These sections require very extensive returns to be sent in by manufacturers of cosmetics and there is no paragraph in the enabling powers which confers that authority expressly or anything that looks like it. Obviously it is desirable, and probably essential, but given the fact that they have no provision in Section 25 for recalls—and there are regulations about recalls—and now that they want all sorts of information from people, the department might be well advised to bring its enabling powers up to date.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You think, then, that it might be ultra vires?

Mr. Eglington: I am sure that if somebody were prosecuted under that section, they would have a fair argument.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay.

Next: Animal Disease and Protection Regulations, amendment, SOR/78-597.

[*Translation*]

M. Eglington: Et si vous discutez avec monsieur Bunting, le président de la Bourse, vous entendrez une opinion différente. Le ministère a défini les coutumes de l'industrie dans les règlements sur le forage pour les gisements de pétrole et de gaz . . . dans les règlements sur les terres pétrolières et gazifères.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors nous avons de bonnes raisons de leur demander des explications.

Article 47 . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Je crois que pour cette question, nous sommes relativement satisfaits.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Nous passons donc au prochain règlement qui porte sur les cosmétiques, Loi des aliments et drogues, CP 1977-2659.

RÈGLEMENT SUR LES COSMÉTIQUES

Loi des aliments et drogues

C.P. 1977-2659

Le 31 novembre 1979

Les articles 30 à 32 du présent Règlement font, à la limite, partie des pouvoirs habilitants. Pour ce qui est du Règlement sur les instruments médicaux—dont il contestait la validité des dispositions régissant «le retrait» du marché—le Comité s'est contenté, d'une part, de recommander au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de modifier l'article 25 de la loi des aliments et drogues afin de conférer des pouvoirs de rédaction de règlement précis en matière de «rappel» et, d'autre part, de fournir des renseignements sur les instruments médicaux déjà approuvés pour la vente. Le Comité pourrait peut-être recommander au ministère la question de modifier l'article 25 pour conférer explicitement le pouvoir—comme le fait habituellement la loi—de demander aux fabricants ou vendeurs, de drogues, d'instruments et de cosmétiques de fournir des déclarations de différents types.

M. Eglington: Aux termes de ces articles, les fabricants de cosmétiques doivent envoyer des déclarations très complètes et aucun paragraphe des pouvoirs habilitants ne confèrent ce droit, soit expressément, soit autrement. De toute évidence, cela est souhaitable et probablement essentiel, mais puisque l'article 25 ne contient aucune disposition sur les retraits du marché . . . pas plus que dans les règlements . . . et puisqu'ils veulent obtenir toutes sortes de renseignements, le ministère ferait peut-être bien de remettre à jour ces pouvoirs habilitants.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous croyez donc que cela pourrait être ultra vires?

M. Eglington: Je suis persuadé que si une poursuite était intentée aux termes de cet article, ils auraient là un bon argument.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

Au prochain: règlements sur les maladies et la protection des animaux, modifications; DORS-78-597.

[*Texte*]

ANIMAL DISEASE AND PROTECTION REGULATIONS, amendment

Animal Disease and Protection Act

P.C. 1978-2358

February 12, 1980

1. *Animal Embryos*

The new sections 84, 86, and especially 86.1, raise in even more acute form than do the principal Regulations the status of an "animal embryo" under the enabling Act.

In section 2 of the Act "animal" is said to include a fertilized egg or ovum, and "animal by-product" semen. The enabling powers, notably paragraphs 3(b) and (u), will ground the new sections 84 and 86 of the Regulations. However, section 86.1 appears more likely to have been made under a power such as paragraph 3(m), although it, too, could probably be upheld under paragraphs (b) and (u). SOR/78-69 also seems to treat embryos as animal products rather than as animals.

Perhaps the suggestion should be made to the Department of Agriculture that when the next Statute Law Amendment Bill is passed the word "animal embryo" should be added to paragraph 3(m) in the appropriate places, with effect retroactive to 13th January 1977. In that way all doubt would be cleared up and section 86.1 put beyond challenge.

2. *New section 161—Criterion 1(a)*

This section is founded on paragraph 3(q) of the Act:

> "(q) for authorizing the issue of licences by inspectors or other officers appointed pursuant to this Act authorizing the marketing, selling, disposing, exposing for sale or transporting of animals affected with or suffering from infectious or contagious disease;"

The enabling power does *not* go on to say:

> subject to such terms and conditions as an inspector or other such officer may in any case impose.

Subsection 161(1) simply reproduces the words of paragraph 3(q) adding "or things" and "or suspected of being affected with or suffering from". There appears to be no warrant for these additions unless resort is had to paragraph (u) and the opening words of section 3: "as to him seem necessary". But in that case there would be no need for paragraph 3(q) dealing with infected or diseased animals either.

Subsections (3) and (4) would seem to fall within paragraph 3(d) of the Act. But subsection (2) raises al altogether different problem. This subsection is really the heart of section 161. Does it require for its validity the words not appearing in paragraph 3(q) and noted above, or is it implicit in that paragraph that a regulation for the authorizing of the issuing of licences of the type of animals concerned may go on to provide for discretionary terms and conditions in each case as to means, time and place? Given the drastic nature of the Act

[*Traduction*]

RÈGLEMENT SUR LES MALADIES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX—Modification

Loi sur les maladies et la protection des animaux

C.P. 1978-2358

Le 12 février 1980

1. *Embryons animaux*

Les nouveaux articles 84, 86 et particulièrement le paragraphe 86.1, soulèvent de façon plus aiguë que le règlement principal, le problème des «embryons animaux» en vertu de la loi habilitante.

Selon l'article 2 de la loi, le mot «animal» comprend également «un œuf ou un ovule fécondés» et l'expression «produit animal» comprend le sperme. Les pouvoirs habilitants, notamment les alinéas 3(b) et (u), motiveront les nouveaux articles 84 et 86 du règlement. Cependant, il semblerait que le paragraphe 86.1 a été fait en vertu d'un pouvoir conféré à l'alinéa 3(m), bien qu'il pourrait également être confirmé en vertu des alinéas (b) et (u). Le DORS/78-69 semble également considérer les embryons comme étant un produit animal et non un animal.

On pourrait peut-être suggérer au ministère de l'Agriculture qu'après l'adoption du prochain projet de loi modifiant le droit statutaire, l'expression «embryon animal» soit ajoutée à l'alinéa 3(m) en fixant la date d'entrée en vigueur rétroactive au 13 janvier 1977. Ainsi, tous les doutes seraient levés et l'article 86.1 ne pourrait plus être contesté.

2. *Nouvel article 161—critère 1a)*

Cet article se base sur l'alinéa 3(q) de la Loi:

> «(q) pour autoriser la délivrance par des inspecteurs ou autres employés nommés en application de la présente loi, de permis autorisant la commercialisation, la vente, l'aliénation, l'exposition en vue de la vente ou le transport d'animaux touchés par une maladie infectieuse ou contagieuse ou atteints d'une telle maladie;»

Cependant, le pouvoir habilitant *ne précise pas*:

> compte tenu des conditions que pourra imposer l'inspecteur ou un autre agent.

L'article 161(1) reprend simplement la formulation de l'alinéa 3(q) de la Loi en y ajoutant «de choses» et «soupçonnés d'être contaminés ou de souffrir». Ces additions ne semblent pas justifiées à moins de se reporter à l'alinéa (u) et au début de l'article 3, où il est précisé «qui lui semble nécessaire». Mais, dans ce cas, il ne serait pas nécessaire non plus d'ajouter l'alinéa 3(q) qui traite des animaux souffrant de maladies infectieuses ou contagieuses.

Les paragraphes 3 et 4 semblent tomber sous le coup de l'alinéa 3(d) de la loi. Cependant, le paragraphe 2 pose un problème d'un tout autre ordre. Ce paragraphe est en fait l'essence de l'article 161. Est-il nécessaire d'y ajouter, pour qu'il soit valable, les mots ci-dessus qui n'apparaissent pas l'alinéa 3(q), ou ce paragraphe sous-entend-il clairement qu'un règlement autorisant la délivrance de permis pour le genre d'animaux visés peut comprendre les conditions applicables à chaque cas, selon les moyens, le temps et l'endroit? Compte

[*Text*]

and of the other, valid regulations, and the tenor of the other enabling powers in section 3 of the Act, that may not be an inference impossible or even improper to draw.

Mr. Eglington: The first point about embryos is very obscure in that comment, especially about the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I had a question mark about that.

Mr. Eglington: The act is cast in terms of animal and animal products, and the regulations seem to threat embryos sometimes as animals and sometimes as animal products. They are obviously important: there are large slabs of the regulations dealing with them; and they ought, really, I think, to amend their enabling powers to include animal embryos, particularly in paragraph 3(m) of the regulations. There is a provision already there prescribing sanitary and health measures for establishments in which semen of animals is collected, stored, frozen, processed, et cetera, and they really need an equivalent provision for animal embryos. An animal embryo is, strictly speaking, an animal, but there is no provision in the act for dealing with embryo transplant centres.

• 1155

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think there could be argument on whether or not it is an animal.

Mr. Eglington: An embryo is the offspring of an animal before birth or emergence . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, they are removed when they are only a few days old, are they not, when they get the fertilized egg— if I know what you are talking about.

Mr. Eglington: So if an animal is a fertilized egg, it is treated as that; there is no power in the act to deal with all these transplant centres. We should have one.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

SOR/79-1—Explosives Regulations, amendment.

EXPLOSIVES REGULATIONS, amendment

Explosives Act

P.C. 1978-3721

February 12, 1980

Criterion 1(a)

New section 108.2

The relevant enabling power is found in section 4(n) of the Act as amended by S.C. 1974-75-76 chap. 60

> "respecting the sale, purchase and possession of explosives."

What section 108.2 amounts to is a prohibition on the transaction of purchase and sale except where the purchase is "approved" by the Chief Inspector of Explosives. There is a

[*Translation*]

tenu de la sévérité de la loi et des autres règlements en vigueur, et compte tenu du sens général des autres pouvoirs habilitants de l'article 3 de la loi, cela pourrait être une supposition vraisemblable.

M. Eglington: La première observation relative aux embryons est assez obscure dans ce texte, particulièrement quand on parle de la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je me posais des questions à ce sujet.

M. Eglington: La loi parle d'animaux et de produits animaux, et les règlements semblent considérer que les embryons sont parfois des animaux et parfois des produits animaux. De toute évidence, ils sont importants: de grandes parties des règlements portent sur les embryons, et de fait, je crois vraiment qu'on devrait modifier les pouvoirs habilitants afin d'inclure les embryons d'animaux, et particulièrement le paragraphe 3(m) des règlements. Il existe déjà une disposition prescrivant des mesures sanitaires et hygiéniques pour les établissements où la semence des animaux est recueillie, entreposée, congelée, traitée etc; il serait vraiment nécessaire d'avoir une disposition équivalente pour les embryons d'animaux. Au sens strict du terme, un embryon animal est un animal, mais les règlements ne contiennent aucune disposition sur les centres de transplantation d'embryon.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'on pourrait discuter longtemps pour déterminer s'il s'agit d'un animal ou non.

M. Eglington: Un embryon est le rejeton d'un animal, avant sa naissance ou sa sortie . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, ils sont extraits lorsqu'ils n'ont que quelques jours, n'est-ce pas, et l'on obtient un œuf fertilisé . . . si vous comprenez ce que je veux dire.

M. Eglington: Alors si l'animal est un œuf fertilisé, il est traité comme tel; il n'existe dans la loi aucune disposition couvrant tous ces centres de transplantation. Cela devrait exister.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

DORS/79/1 . . . Règlements sur les explosifs, modification.

RÈGLEMENTS SUR LES EXPLOSIFS—Modification

Loi sur les explosifs

C.P. 1978-3721

Le 12 février 1980

Critère 1a)

Nouvel article 108.2

Le pouvoir habilitant se trouve au paragraphe 4(n) de la loi, modifiée par le chapitre 60 des S.C. 1974-1975-1976.

> «Pour la vente, l'achat et la possession d'explosifs».

L'article 108.2, en fait, n'autorise la vente et l'achat de pièces pyrotechniques que si l'achat est «autorisé» par l'inspecteur en chef. Il y a sous-délégation de pouvoir décisionnel en

[*Texte*]

sub-delegation of rule-making power to the Chief Inspector to be exercised *ad hoc* by the granting of permission from purchaser to purchaser. No attempt has been made to say which sales (purchases) of subdivision 2 of division 2 fireworks are prohibited and which permitted. The enabling power contains no power to prohibit by regulation, which power might be argued by the Crown to carry with it a power to prohibit with a discretionary power to permit. There can only be a prohibition in part for the purpose of regulating sale (purchase). That prohibition ought to be in objective terms *unless* the power to sub-delegate the discretionary power to permit can be said to be implied in the enabling power. It is possible that a court would so hold given the dangerous nature of the goods being regulated. Certainly the Crown would so argue.

In the circumstances, the first enquiry to the Department should probably be as to whether there are in fact any discernible rules or practices followed by the Chief Inspector in approving purchasers of subdivision 2 of division 2 fireworks.

(Note: subdivision 2 of division 2 fireworks are manufactured fireworks classified as "high hazard", for recreational purposes such as rockets, serpents, bombshells, tourbillions, maroons, large wheels, set pieces, waterfalls and firecrackers.)

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Maybe you had better explain that.

Mr. Eglington: We have the old type of provision again, that there is a prohibition but there is an authority given, in this case to the Chief Inspector of Explosives, to grant permission for what was prohibited. The enabling power is not cast in terms of prohibiting, which arguably allows for a delegated power to permit. There is just the power respecting the sale, purchase, and possession of explosives. Given the subject matter of the enabling power, explosives, I am inclined to think a court would take a fairly liberal view of implied powers to subdelegate. Nevertheless, the department should be asked whether or not they do have rules in accordance with which permission is given, and if they do, then those rules should be included in the regulations.

Senator Lafond: Yes. It was just a query.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-934—Atlantic Fishery Regulations, amendment.

[*Traduction*]

faveur de l'inspecteur en chef, qui exerce ce pouvoir spécial en accordant son autorisation à chaque acheteur. On n'a pas tenté d'énoncer quelles pièces pyrotechniques de la subdivision 2 de la deuxième division peuvent être vendues (ou achetées) ni lesquelles ne peuvent pas faire l'objet d'opérations commerciales. La Couronne pourrait faire valoir que le pouvoir d'interdire par réglementation pourrait comprendre le pouvoir d'interdire, ainsi que le pouvoir discrétionnaire d'accorder une permission. Cependant, le pouvoir habilitant ne prévoit aucun pouvoir d'interdire par réglementation. *À moins* qu'on puisse dire que le pouvoir habilitant comprend le pouvoir de sous-délégation du pouvoir discrétionnaire d'accorder la permission, il faudrait que l'interdiction soit formulée en termes objectifs. Il est possible qu'un tribunal le maintienne, compte tenu du danger que présentent les marchandises réglementées. C'est sans contredit ce que maintiendrait la Couronne.

Dans ce cas, on devrait d'abord s'informer auprès du Ministère si l'inspecteur en chef suit des règles ou des pratiques lorsqu'il doit autoriser des acheteurs des pièces pyrotechniques de la subdivision 2 de la deuxième division.

(Remarque: Les pièces pyrotechniques de la subdivision 2 de la deuxième division comprennent les pièces pyrotechniques fabriquées à des fins récréatives, qui sont classées comme étant très dangereuses, telles que les fusées, les serpenteaux, les obus, les tourbillons, les fusées à pétard, les grandes roues, les ensembles de pièces, les cascades et les pétards.)

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous feriez peut-être mieux de nous expliquer cela.

M. Eglington: Une fois de plus il s'agit ici d'une disposition de l'ancien type qui constitue une interdiction, mais également, un pouvoir est accordé, dans ce cas à l'Inspecteur en chef des explosifs, qui peut annuler cette interdiction. Le pouvoir habilitant n'impose aucune interdiction en lui-même, ce qui semble permettre une délégation de pouvoirs. On ne parle que de la permission de vendre, d'acheter et de posséder des explosifs. Compte tenu de l'objet du pouvoir habilitant, c'st-à-dire les explosifs, j'ai tendance à croire qu'un tribunal interpréterait de façon assez libérale les pouvoirs implicites de sous-délégation. Quoi qu'il en soit, on devrait demander au ministère s'il existe des dispositions permettant d'accorder ces permissions, et dans l'affirmative, ces dispositions devraient être intégrées aux règlements.

Le sénateur Lafond: Oui, Je voulais simplement demander cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/79-934—Règlement de pêche de l'Atlantique, modification.

[*Text*]

ATLANTIC FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1979-3300

January 21, 1980

Criteria 14; 15

Given the breadth of enabling powers in section 34 of the Fisheries Act, te specific items (a) to (e) of the new section 32(1) must be consideed *intra vires*. They are also reasonably precisely defined which is essential since failure to do any of the acts mentioned will constitute an offence (section 61 of the Act).

The words "all such assistance as in reasonably . . . under the Act" are somewhat vague words. It is true that on a prosecution a court would have to decide whether the assistance not given was "reasonably necessary" or not. Yet the inclusion of those words may lead to vague demands and unnecessary prosecutions. It is clear that the Department has been able to formulate five types of assistance that may be required. What else does the Department have in mind?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a large "X" meaning I do not agree with your second paragraph.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What you are really saying is that it is intra vires Counsel's opinion is that this is *intra vires*.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: Yes, I think so.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But sloppy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He thinks it is too vague.

Mr. Eglington: I think the particular requirements are *intra vires*. I am not so sure about a general requirement. Unfortunately there has been so little litigation, at least in reported cases of prosecutions under the fishery regulations, that one gets very little indication of what attitude the courts take in the matter.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think if I were the court I would not have too much difficulty in deciding whether or not an operator gave a fishery officer all such assistance as was reasonably necessary, if he threw him overboard or if he just tried to do this or that. I think it is a matter that a court would not have too much difficulty in interpreting and deciding under the circumstances. Therefore I would not raise a question.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): D'accord.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Has anybody a contrary opinion?

The next one is SOR/79-954—Supplementary Death Benefit Regulations.

[*Translation*]

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE L'ATLANTIQUE—Modification

Loi sur les Pêcheries

C.P. 1979-3300

21 janvier 1980

Critères 14; 15

Vu la large portée des pouvoirs conférés à l'article 34 de la Loi sur les Pêcheries, les points visés aux alinéas *a*) à *e*) du nouveau paragraphe 32(1) doivent être considérés comme *conformes à la loi*. Leur définition est aussi suffisamment précise, ce qui est important, car le défaut de s'y conformer constitue une infraction (article 61 de la Loi).

Les termes de la version anglaise «all such assistance as in reasonably . . . under the Act» sont plutôt vagues. Il est vrai que lors de poursuites judiciaires, un tribunal aura à décider si l'aide refusée était «reasonably necessary» ou non. Cependant, ces termes peuvent entraîner des demandes vagues et des poursuites judiciaires inutiles. Il est clair que le ministère a pu formuler cinq catégories d'aide qui peuvent être nécessaires. Mais qu'a-t-il encore en tête?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ici, j'ai inscrit un grand «X», ce qui signifie que je ne suis pas d'accord avec votre deuxième paragraphe.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous voulez donc dire que cela est *intra vires*; de l'avis du conseiller, l'affaire est *intra vires*.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet.

M. Eglington: Oui, je le crois.

M. Baker (Nepean-Carleton): Toutefois, c'est assez mal fait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il croit que le texte est trop vague.

M. Eglington: A mon avis, ces exigences particulières sont *intra vires*. Toutefois, je ne suis pas certain qu'il en soit de même pour l'ensemble des exigences. Malheureusement, il y a eu tellement peu de litiges, du moins pour les cas enregistrés de poursuites aux termes des règlements sur les pêches, qu'il est très difficile de connaître l'attitude des tribunaux à cet égard.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A mon avis, si j'étais à la place du tribunal, je n'aurais pas beaucoup de difficulté à décider si un pêcheur a accordé à l'agent des pêches toute l'aide qui était raisonnablement nécessaire, ou s'il l'a fait passer par-dessus bord, ou s'il a essayé de le faire. Je crois que dans les circonstances, c'est là une question sur laquelle un tribunal n'aurait pas beaucoup de difficulé à se prononcer. Conséquemment, je ne m'oppose pas à ce règlement.

M. Baker (Nepean-Carleton): Agreed.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelqu'un est-il d'un avis contraire?

Le prochain article est le DORS/79-954—Règlement sur les prestations supplémentaires de décès, modification.

[*Texte*]

SUPPLEMENTARY DEATH BENEFIT REGULATIONS, amendment

Public Service Superannuation Act

Financial Administration Act

T.B. 768196

January 21, 1980

The Minister has a discretion to do what in simple fairness he ought to do.

The test of the Minister's opinion is unfortunate and unnecessary. The Explanatory Note itself gives the clue to how the provision could be better drafted in objective terms.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What you are really saying is it should read "shall" and not "may".

Mr. Eglington: Yes, and it should just be

> . . . where the individual has failed to remit . . . as the result of misinformation . . .

—shall be given the extra time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay.

The next is SOR/80-67—Quebec Fishery Regulations.

QUEBEC FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1980-137

February 12, 1980

Criterion 1(a)

1. *New section 32(4) - (section 3 of the amending Schedule)*

Section 34(e) and (l) of the Fisheries Act provides:

"34. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations,

> (*e*) respecting the use of fishing gear and equipment;
>
> (*l*) prescribing the powers and duties of persons engaged or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those duties and powers;"

The new section 32(4) purports to give to the Regional Director or a fishery officer power to make the law by notice posted or broadcast. This is a clear case of sub-delegation of rule-making power, and is an even more blatant case than those in fishery regulations to which the Committee has objected in the past. Obviously, both the Department of Fisheries and Oceans and the Legal Advisers to the Privy Council

[*Traduction*]

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS SUPPLÉMENTAIRES DE DÉCÈS - Modification

Loi sur la pension de la Fonction publique

Loi sur l'administration financière

C.T. 768196

21 janvier 1980

Le ministre a le pouvoir discrétionnaire de faire ce qu'en toute justice il est de son devoir de faire.

La nécessité pour le ministre, de donner son avis est regrettable et inutile. La note explicative indique comment les dispositions pourraient être rédigées de nouveau dans des termes objectifs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En fait, vous nous dites ici que dans le texte du règlement on devrait utiliser le mot «doit» et non le mot «peut».

M. Eglington: En effet, et le libellé devrait être simplement le suivant:

> . . . lorsque le participant n'a pas remis . . . en raison d'une mauvaise information . . .

. . . on devrait lui accorder ce délai supplémentaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

Le prochain règlement est le DORS/80-67—Règlement de pêche du Québec, modification.

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU QUÉBEC—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1980-137

Le 12 février 1980

critère 1(a)

1. *Nouveau paragraphe 32(4) - Article 3 de l'Annexe de la Modification*

Le paragraphe 34(e) et (l) de la Loi sur les pêcheries prévoit que:

34. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

> *e*) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;
>
> *l*) prescrivant les pouvoirs et les fonctions des personnes engagées ou employées à l'administration ou l'application de la présente loi et concernant l'exercise de ces pouvoirs et fonctions; et

Le nouveau paragraphe 32(4) vise à donner au Directeur régional ou à un fonctionnaire des pêcheries un pouvoir de réglementation grâce à l'affichage ou à la radiodiffusion d'un préavis. C'est là un exemple frappant de sous-délégation d'un pouvoir de réglementation et un cas encore plus flagrant que ceux que l'on trouve dans le Règlement sur les pêcheries et auxquels le Comité s'est opposé dans le passé. De toute

[*Text*]

Office have set their face, and their hands, against the Committee.

The only way in which section 32(4) can be justified is to rely on "respecting" as a talisman carrying with it the power to sub-delegate, a view the Committee has already rejected time and again, or to argue that section 32(4) prescribes the powers of persons engaged in the administration of the Fisheries Act. The word "powers" in section 34(l) can not be read as extending to include rule-making powers so that the Governor in Council may by prescribing powers confer rule-making powers on "persons". So to read those words would be to subvert section 34. There would be no need for the Governor in Council to make regulations, whether "respecting" fishing gear or any other matter, if he may simply prescribe that officers or the Department may make rules on the subjects covered in the several paragraphs of section 34.

It is notable that it has been thought necessary to enact a particular paragraph (m) of section 34 to allow "persons" to vary close times and fishing quotas set by the Regulations.

> "(*m*) authorizing a person engaged or employed in the administration or enforcement of this Act to vary any close time or fishing quota that has been fixed by the regulations."

How much more necessary is some specific statutory power to enable officers, not just to vary a rule embodied in a "regulation" about the type of gear that may be used in a fishery, but to make the very rule itself which may set aside the regulations but which may also cover entirely new ground?

This comment was originally before the Committee on November 15, 1979 in connection with SOR/78-719, New Brunswick Fishery Regulations; SOR/78-662, Ontario Fishery Regulations; and SOR/78-796, Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations.

Mr. Eglington: It is the same point again.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay.

SOR/80-169—General Radio Regulations.

GENERAL RADIO REGULATIONS, PART II, amendment

Radio Act

May 1, 1980

Criterion 1(a)

New section 56

The Minister is empowered by section 7(1)(b)(ii) of the Radio Act to prescribe the frequencies to be used by each class of radio station. Section 56 is not such a prescription but

[*Translation*]

évidence, le ministère des Pêcheries et des Océans et les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ont offert une farouche opposition au Comité.

La seule façon de justifier le paragraphe 32(4) est de considérer le terme «concernant» comme un talisman donnant le pouvoir de sous-déléguer, ce à quoi le Comité s'est déjà opposé à plusieurs reprises ou encore de soutenir que ce paragraphe stipule les pouvoirs des personnes chargées de l'application de la Loi sur les pêcheries. Le terme «pouvoirs» au paragraphe 34(l) ne peut être considéré comme un pouvoir de réglementation permettant au gouverneur en conseil, par l'attribution de pouvoirs, de conférer les pouvoirs de réglementation à des «personnes». Ainsi donc, une telle interprétation des paragraphes 34(1) serait contraire à la signification même de l'article 34. Le gouverneur en conseil n'aurait pas à établir de règlements, que ce soit «concernant» les appareils de pêche ou toute autre question, s'il peut simplement décréter que les fonctionnaires du Ministère peuvent établir des règlements sur les questions traitées dans les différents paragraphes de l'article 34.

Il est de même remarquable que l'on ait jugé nécessaire d'établir un paragraphe (m) à l'article 34 pour permettre aux personnes «de modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre» d'après le Règlement.

> *m*) autorisant une personne engagée ou employée à l'administration ou l'application de la présente loi à modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre, que les règlements ont fixées.

Dans quelle mesure serait-il encore plus nécessaire d'établir un pouvoir réglementaire précis permettant aux fonctionnaires non simplement de modifier une règle établie dans un «règlement» concernant le genre d'appareil qui peut être utilisé pour les pêcheries, mais aussi pour établir la règle même qui puisse faire fi du règlement et même peut-être traiter entièrement d'une nouvelle question?

Ce commentaire a été soumis au Comité le 15 novembre 1979 en rapport avec le DORS/78-719, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick; DORS/78-662, Règlement de pêche de l'Ontario; et DORS/78-796, Règlement sur la pêche commerciale du saumon du Pacifique.

M. Eglington: Encore une fois, c'est la même chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

DORS/80-169—Règlement général sur la radio.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE II—Modification

Loi sur la radio

Le 1er mai 1980

Critère 1a)

Nouvel article 56

Le ministre est habilité, conformément au sous-alinéa 7(1)(*b*)(ii) de la Loi sur la radio, à prescrire les fréquences que peut utiliser chaque classe de station. L'article 56 ne prévoit

[*Texte*]

purports to allow the Minister to waive the prescribed frequencies on an ad hoc basis. This section does not appear to fall within the only other possibly relevant head of power of section 7, that of paragraph 1(c): prescribing the general conditions and restrictions applicable to each class of licence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I agreed with your comments on the matter.

Kinepouch and Kinestik Explosives Order—SI/80-83.

KINEPOUCH AND KINESTIK EXPLOSIVES ORDER

Explosives Act

P.C. 1980-1001

May 30, 1980

Criterion 1(a)

The enabling power, section 8 of the Explosives Act, is as follows:

> "8. Notwithstanding anything in this Act, the Governor in Council, upon the recommendation of the Minister, accompanied by a certificate from the Chief Inspector of Explosives approving of the nature of the components and of the final explosive product, may allow the inexplosive component parts of an authorized explosive to be assembled and blended at or near the place of use."

The formula used is "Governor in Council . . . may allow" and not "Governor in Council may by order allow". Hence, this Order must have been published in the public interest since the Crown will not regard it as being a statutory instrument. The Committee, never having accepted the "magic formula" approach, is free to regard the Order as a statutory instrument and subject to its jurisdiction.

Section 8 of the Act empowers the Governor in Council subject to stated conditions precedent to allow assembling and blending. It does not empower him to allow assembling and blending subject to a condition or to conditions subsequent. Consequently, there can be no warrant for the inclusion of the words "if he takes reasonable precautions against accidents" in section 2 of the Order.

(If those words were validly included, it would be an offence under section 5 (as amended by 74-5-6 C. 60) of the Act to fail to take reasonable precautions against accidents because there would have been the manufacture of explosives outside a licensed factory otherwise than as authorized under the Act.)

• 1200

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I had a query. It says Section 8 of the Act empowers the Governor in Council. That is the paragraph.

Mr. Eglington: Section 8 allows the Governor in Council, upon recommendation of the minister, and if that recommen-

[*Traduction*]

aucune prescription de cette nature, mais permet au ministre de déroger aux fréquences prescrites dans des cas spéciaux. Cet article ne semble pas correspondre au seul autre pouvoir habilitant de l'article 7, à savoir, l'alinéa 1(c): le pouvoir de prescrire les conditions et les restrictions d'ordre général applicables à chacune des classes de licences.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai accepté les observations que vous avez faites sur cette question.

Décret sur les explosifs Kinepouch et Kinestik—TR/80-83.

DÉCRET SUR LES EXPLOSIFS KINEPOUCH ET KINESTIK

Loi sur les explosifs

C.P. 1980-1001

Le 30 mai 1980

Critère 1a)

Les pouvoirs habilitants sont conférés à l'article 8 de la Loi sur les explosifs lequel est libellé en ces termes:

> «8. Nonobstant toute disposition de la présente loi, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Ministre, accompagnée d'un certificat de l'inspecteur en chef des explosifs approuvant la nature des éléments constitutifs et du produit explosif final, peut permettre que les parties composantes inexplosives d'un explosif autorisé soient réunies et mélangées à ou près l'endroit où il en est fait usage».

Les termes utilisés sont «le gouverneur en conseil . . . peut permettre» et non pas «le gouverneur en conseil peut, par décret, permettre». Le présent décret doit donc avoir été pris dans l'intérêt général étant donné que l'État ne le considère pas comme un texte réglementaire. Le comité n'a jamais opté pour la «solution universelle» et est par conséquent libre de considérer le décret comme un texte réglementaire relevant de sa compétence.

L'article 8 de la Loi autorise le gouverneur en conseil, sous réserve de conditions suspensives déterminées, à permettre que soient réunis et mélangés des explosifs. Il ne l'habilite toutefois pas à donner pareille autorisation sous réserve d'une ou de plusieurs conditions résolutoires. Par conséquent, rien ne saurait justifier l'insertion, à l'article 2 du décret, du passage suivant: «s'il prend les précautions nécessaires contre les accidents.»

(Si ce passage avait force exécutoire, il enfreindrait l'article 5 (modifié par le document 74-5-6.c. 60) de la Loi, du fait que les précautions raisonnables n'auraient pas été prises contre les accidents puisque des explosifs auraient été fabriqués hors d'une fabrique munie d'une licence d'une façon non autorisée par la Loi.)

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'avais une question à poser. C'est le paragraphe qui dit que l'article 8 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à le faire.

M. Eglington: Il l'autorise à le faire sur recommandation du ministre et si cette recommandation est accompagnée d'un

[*Text*]

dation is accompanied by a certificate of the chief inspector approving of the nature of the components and of the final explosive product, the Governor in Council may allow the inexplosive component parts to be assembled and blended at or near the place of use. It is full stop. There is no power to impose conditions on the grant of permission that the order constitutes, and I would have thought that the chief inspector ought not to make any recommendation unless he is convinced that reasonable precautions will be taken against accidents.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is again a problem of what is evidently a very reasonable, I would say, provision. In other words, what you are saying is that it is not ultra vires.

Mr. Eglington: Well, the imposition of that condition is not intra vires. It may very well be something that either should be in the act or of which the chief inspector should satisfy himself before the process of recommending goes forward.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Let us draw their attention to that fact. Let us not get too excited about it.

Claims Regulations, Financial Administration Art. C.R.C. c. 683.

CLAIMS REGULATIONS

Financial Administration Act

February 12, 1980

1. These Regulations were expressed to be made under section 6 of the Financial Administration Act.

6. Subject to any other Act, the Treasury Board may make regulations

(*a*) for the purpose of ensuring effective coordination of administrative functions and services among and within departments;

(*b*) for the establishment of general administrative standards of performance and respecting the assessment of the performance of portions of the public service of Canada in the light of such standards;

(*c*) respecting the collection, management and administration of, and the accounting for, public money;

(*d*) respecting the keeping of records of public property;

(*e*) for the purposes set forth in subsections 11(3) and (4), section 14, subsections 26(2), 29(2) and 31(1), sections 35 and 53, and subsections 54(1), 70(3) and 98(2); and

(*f*) for any other purpose necessary for the efficient administration of the public service. 1966-67, c. 74, s. 2; 1968-69, c. 27, s. 3.

Paragraphs (c) and (f), and possibly (a), would seem to constitute the enabling authority for the Regulations.

2. *Self Incrimination—sections 6(2)(b) and 16(2)(b)*

The statements secured could become part of the Crown's case against a public servant following referrals provided for in sections 14(2) and 22. Presumably, an officer might refuse to give a statement—the Regulations quite properly do not pur-

[*Translation*]

certificat de l'inspecteur chef approuvant la nature des éléments constitutifs et le produit final. Le gouverneur en conseil peut alors autoriser le montage ou le mélange des éléments non explosifs sur les lieux mêmes ou près des lieux où l'explosif doit être utilisé. C'est tout. On me l'autorise pas à imposer des conditions à l'octroi d'une telle permission, ce qu'est en fait l'ordonnance, et il me semble que l'inspecteur chef ne devrait pas faire de recommandation à moins d'être convaincu que l'on prendra toutes les précautions voulues pour prévenir les accidents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Encore une fois, une disposition de toute évidence fort raisonnable entraîne des problèmes. Autrement dit, cette disposition n'est, selon vous, pas inconstitutionnelle.

M. Eglington: L'imposition de cette condition n'est pas ultra vires et devrait peut-être être inscrite dans la loi, à moins que l'inspecteur en chef ne s'occupe lui-même de cette question avant de faire sa recommandation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Portons la chose à leur attention. Ne nous énervons pas.

Règlements sur les réclamations, Loi sur l'Administration financière, C.R.C. c. 683.

Règlement sur les réclamations

Loi sur l'administration financière

Le 12 février 1980

1. Ce règlement se voulait être édicté en vertu de l'article 6 de la Loi sur l'administration financière.

6. Sous réserve de toute autre loi, le conseil du Trésor peut établir des règlements

a) assurant la bonne coordination des fonctions et services administratifs, tant à l'intérieur des ministères et départements qu'entre eux;

b) établissant des normes administratives générales de rendement et concernant l'évaluation du rendement de certains éléments de la fonction publique du Canada en raison de ces normes;

c) concernant la perception, la gestion, l'administration et la comptabilité des deniers publics;

d) concernant la tenue de registres des biens publics;

e) aux fins indiquées aux paragraphes 11(3) et (4), à l'article 14, aux paragraphes 26(2), 29(2) et 31(1), aux articles 35 et 53, et aux paragraphes 54(1), 70(3) et 98(2); et

f) à toute autre fin nécessaire à la bonne administration de la fonction publique. 1966-67, c. 74, art. 2; 1968-69, c. 27 art. 3.

Les alinéas *c*) et *f*) et *a*) peut-être sembleraient constituer le texte habilitant ce règlement.

2. *Autoincrimination-alinéas 6(2)b) et 16(2)b)*

Les déclarations obtenues pourraient devenir un élément de l'affaire intentée par la Couronne contre un fonctionnaire après les renvois prévus au paragraphe 14(2) et l'article 22. En principe, un fonctionnaire pourrait refuser de faire une décla-

[*Texte*]

port to require him to speak. But one wonders if within the Crown's service an officer might find himself under considerable pressure or even threat of disciplinary action for insubordination if he refused to give a statement when requested by a superior.

3. *Sections 11 and 14*

The phrase used is "the Crown is required to pay a claim for damages" whereas in section 21, for instance, officers are said to be "legally liable". The distinction may have something to do with the history of actions against the Crown but when the statute itself is called the Crown Liability Act one wonders if the phrase in sections 11 and 14 should not be "the Crown is liable" to avoid any suggestion that the Deputy Attorney-General's advice may be that the Crown is liable but might nonetheless get out of paying up. The Deputy Attorney General as Deputy of the Attorney General of Canada owes a duty to the Crown to see that the law is applied fairly to the Queen's subjects and as Deputy Minister of Justice he has a duty to see that the administration of public affairs is in accordance with law.

4. *Section 8(a)*

Given the overwhelming power and advantages of the Crown in litigating against or withstanding the actions of subjects it would be more seemly if the Deputy Attorney General were to give an opinion as to whether or not the Crown is liable. This is not the same thing as advice on the position the Crown should adopt on liability, advice which would surely always be to deny liability and force the subject to sue unless there were compelling political reasons to avoid litigation or public discontent. Is it right for the Deputy Attorney General to become involved however peripherally in such issues? Should they not be ultimately the concern of the Minister responsible for the "Department concerned", the phrase used in section 6 (1), or of the Attorney General himself?

See also section 17(1) for the reverse situation and compare the lack of discretion in the Deputy Attorney General in section 31(a).

5. *Sections 14 and 21*

Demands on officers under these Regulations for payments to the Crown are not enforceable per se. If the officer refuses to pay, the matter must be referred back to the Deputy Attorney General for enforcement through "legal steps".

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Paragraph 3.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. I have a query on that one.

Mr. Eglington: The objection that I saw to it was that it was an attempt being made to take a statement from an officer to say, I was acting within the scope of my duties, or, I was not

[*Traduction*]

ration le règlement n'exige pas qu'il en fasse. Mais on peut se demander si dans la Fonction publique un fonctionnaire ne risquerait pas de se trouver dans une situation extrêmement difficile, sinon d'encourir des sanctions disciplinaires pour insubordination, s'il refusait de faire une déclaration lorsque son supérieur le lui demande.

3. *Articles 11 et 14*

L'article 11 stipule que «la Couronne est tenue de payer des dommages-intérêts» alors que l'article 21 par exemple dit qu'«un fonctionnaire . . . est de par la loi responsable». Cette distinction n'est peut-être pas étrangère à l'historique des poursuites intentées contre la Couronne, mais quand la loi elle-même s'intitule loi sur la responsabilité de la Couronne, pourquoi les articles 11 et 14 n'indiqueraient-ils pas que «la Couronne est responsable» pour éviter de laisser croire que cela peut bien être l'avis du sous-procureur général mais que, néanmoins, la Couronne peut se soustraire à l'obligation de payer les sommes demandées. Le sous-procureur général du Canada a le devoir de s'assurer que la loi s'applique équitablement au aujets de la Reine, et en sa qualité de sous-ministre de la Justice, il a le devoir de veiller à ce que la gestion des affaires publiques soit conforme à la loi.

4. *Alinéa 8a)*

Vu le pouvoir et les avantages considérables de la Couronne dans ses litiges avec ses sujets, qu'elle soit demanderesse ou défenderesse vaudrait mieux que le sous-procureur général donne son opinion et dise si la Couronne est ou non responsable. Cela diffère totalement de l'avis que l'on pourrait donner quant à l'attitude que devrait adopter la Couronne en matière de responsabilité, avis qui reviendrait toujours à nier cette responsabilité et à obliger le sujet à intenter des poursuites, à moins qu'il n'y ait des raisons politiques majeures d'éviter un procès ou le mécontentement général. Sied-il à un procureur général de participer, ne serait-ce que superficiellement, à de telles questions? Ne devraient-elles pas en dernier ressort relever du ministre responsable du «département intéressé», expression utilisée au paragraphe 6(1), ou du procureur général lui-même?

Voir aussi le paragraphe 17(1) pour la situation inverse et comparer l'absence de pouvoir discrétionnaire du sous-procureur général à l'alinéa 31a).

5. *Articles 14 et 21*

Les demandes de paiement adressées en vertu de ce règlement au bénéfice de la Couronne ne sont pas exécutoires en soi. Si le fonctionnaire refuse de payer, la question doit être renvoyée au sous-procureur général pour que l'exécution suive la filière juridique.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le paragraphe 3.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. J'ai une question à poser à ce sujet.

M. Eglington: Mon objection à ce règlement est qu'il constitue une tentative d'obtenir d'un fonctionnaire une déclaration précisant s'il a ou non outrepassé ses pouvoirs. S'il déclare

[*Text*]

acting within the scope of my duties. If it says, I was not acting within the scope of my duties, he is exposing himself to subsequent action.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine, but how are you going to find out the truth?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Examination of the facts.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: In the ordinary way, not by asking for a statement under a regulation by a superior that more or less puts him on the spot. You either give us this statement or . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In other words, the man is carrying the presumption of innocence and all statements should be voluntary.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but let us forget about government. Just say it was a company. Do you mean to say if something . . . you would not call in a subordinate and say, "Look, what were you doing?", and try to determine whether or not and so on?

Mr. Eglington: You might ask a question but this is a lot more formal than that. The department shall obtain a statement. We might ask him the facts of what he was doing and where he was going and so on, but to ask him to express an opinion out of his own mouth that he was or was not acting within the scope of his duties is not . . .

• 1205

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In other words, just get the facts of the case and then make the decision that has to be made. Okay.

The next section, Section 8(1) . . .

Mr. Eglington: It is paragraph 3.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I thought that was a little nitpicking. Let us see. I had a query opposite that.

Mr. Eglington: That may well be but I do not think there would be any harm to ask them why they used the different terminology.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Okay, let us inquire.

Then, Section 8(a).

Mr. Eglington: There is a misprint, incidentally, in the very last line of paragraph 4. That should be Section 21.(a) and not Section 31.(a).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right. I have a note of that. I did not know what the section was, but . . .

Mr. Eglington: I have gone through it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a big question mark under "Section 21".

Really, I think it is quite outrageous that you should ask for the opinion as to the position that the Crown should adopt respecting liability without asking the opinion as to whether or not you are liable. Really, that should be the first thing. I do not think a government should take the same attitude as a

[*Translation*]

avoir outrepassé ses pouvoirs, il pourrait s'exposer à des sanctions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais comment va-t-on découvrir la vérité autrement?

M. Baker (Nepean-Carleton): En étudiant les faits.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Eglington: De la façon usuelle, et non en vertu d'un règlement qui pourrait mettre le fonctionnaire dans une situation difficile, s'il refusait de faire cette déclaration.

M. Baker (Nepean-Carleton): Autrement dit, on doit supposer que le fonctionnaire est innocent et toutes les déclarations devraient être volontaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais laissons le gouvernement de côté un instant. Supposons qu'il s'agisse d'une compagnie. Ne croyez-vous pas qu'un supérieur pourrait demander à un subordonné de lui expliquer ce qu'il a fait?

M. Eglington: Il pourrait lui poser une question, mais le règlement prévoit une procédure beaucoup plus officielle. Le ministère doit obtenir une déclaration. On pourrait demander au fonctionnaire ce qu'il faisait et où il allait, mais je ne pense pas que l'on devrait lui demander de dire lui-même s'il outrepassait ses droits ou non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Autrement dit, il faudrait tout simplement obtenir les faits puis prendre la décision qui s'impose. Très bien.

Article suivant, alinéa 8 (a) . . .

M. Eglington: C'est le paragraphe 3.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je trouve que c'est fendre les cheveux en quatre. Voyons: j'avais une question à poser à ce sujet.

M. Eglington: C'est possible, mais cela ne ferait pas tort de leur demander pourquoi ils utilisent des termes différents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. D'accord.

Ensuite, l'alinéa 8(a).

M. Eglington: En passant, il y a une erreur d'impression à la toute dernière ligne de l'alinéa 4. Il s'agit de l'alinéa 21 (a) et non de 31 (a).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. J'en avais pris note. Je ne sais pas de quel article il s'agissait, mais . . .

M. Eglington: Je m'en suis occupé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai mis un gros point d'interrogation sous «l'article 21».

Je trouve tout à fait scandaleux qu'on demande une opinion quant à la position que la Couronne devrait adopter au sujet de la responsabilité, sans demander en même temps si l'on est responsable ou non. Il faudrait le faire en premier. Je ne pense pas qu'un gouvernement devrait adopter la même attitude

[*Texte*]

private litigant. If he is liable, then they should pay up. Maybe the only question is how much. If their own officers advise them they are liable, that is the first thing they should find out. It may be a question of damages and a negotiated settlement and so on. But I think it really is outrageous for them just to ask the position the Crown should adopt respecting liability, not whether or not he is liable. So I think we should write and express our strong disapproval of that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In terms short of horror.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Disgust short of horror.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, precisely.

Mr. Eglington: Unfortunately, I think that reflects the attitude which came out when Mr. Basford and Mr. Thorson were before the committee all those years ago and someone, I am not sure who it was, raised the point about the duty as Attorney General or Deputy Attorney General to see that the law was honourably and properly maintained. Their attitude was they would do nothing that would confer a possible advantage on a litigant.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Which was quite different from the position taken in *The Toronto Sun* by Mr. Basford when he was Minister of Justice. He took pains in the House of Commons, as I recollect, to indicate there would be a difference of position between Basford as Attorney General of Canada and Basford as Minister of Justice of Canada. In that case, he was operating as Attorney General, not as a line minister.

We are into a very vexing field, a field where I have often felt there is a conflict.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Whereas in England, where the Attorney General is not and has not been since the twenties a member of the cabinet, because he is supposed to give completely impartial legal advice . . .

Mr. Eglington: Even that membership was exceptional.

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I had an argument with Sam Silkin on that. The rule from the time of Sir Rufus Isaacs in 1911 until about 1926 was they were all members except one—members of the cabinet, funnily enough.

Mr. Eglington: Before that, they had not been.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, before that, they had never been. It was only when they made Sir Rufus Isaacs a member of the cabinet because he was disappointed in not being made, I guess . . .

An hon. Member: Lord Chancellor.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . Lord Chancellor. This was sought. Then, I think with one exception in the early twenties—I won a bet on this with an English judge—they were all members of the cabinet, and they stopped being about 1927 or 1928. I remember Sam Silcon telling me he though they should be members of the cabinet.

[*Traduction*]

qu'un plaideur ordinaire. S'il est responsable, il doit payer. On peut se demander combien. La première chose à découvrir, c'est si l'on est responsable ou non. Il peut y avoir des dommages, un règlement à négocier, etc. Je trouve cependant scandaleux qu'ils demandent tout simplement quelle position la Couronne devrait adopter au sujet de la responsabilité, et non si elle est responsable ou non. Nous devrions donc leur écrire pour exprimer notre désapprobation.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et en termes bien sentis.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Pour ne pas dire carrément notre dégoût.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, justement.

M. Eglington: Malheureusement, cela reflète l'attitude dont on avait fait preuve lorsque M. Basford et M. Thorson avaient comparu devant le comité il y a plusieurs années, et quand quelqu'un, je ne me souviens plus qui, avait mentionné le fait que le procureur général ou le procureur général adjoint devait voir à ce que la loi soit bel et bien respectée. Ils ne voulaient rien faire qui pourrait concéder un avantage quelconque à l'autre partie en cause.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce qui était très différent de la position qu'avait adoptée M. Basford dans l'affaire du *Sun* de Toronto, lorsqu'il était ministre de la Justice. Si j'ai bonne mémoire, il s'était efforcé d'expliquer à la Chambre des communes qu'il y avait une différence entre la position que devait adopter Basford le procureur général du Canada et Basford le ministre de la Justice du Canada. Dans cette affaire, il agissait à titre de procureur général et non de ministre.

C'est une question fort épineuse, une question qui donne lieu à des conflits.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En Angleterre, où le procureur général n'est plus membre du Cabinet depuis les années 1920, parce qu'il est censé donner un avis juridique totalement impartial . . .

M. Eglington: Même le fait qu'il en soit membre est exceptionnel.

Une voix: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, j'en ai discuté avec San Silkin. De l'époque de Sir Rufus Isaacs en 1911, jusqu'en 1926 environ, la règle voulait qu'ils soient tous membres du Cabinet, sauf un, ce qui est assez curieux.

M. Eglington: Avant cela, ils n'en faisaient pas partie.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non. Ce n'est que lorsqu'on a fait de Sir Rufus Isaacs, un membre du Cabinet, parce qu'il était déçu de n'avoir pas été nommé . . .

Une voix: Lord Chancellor.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . Lord Chancellor. On l'a donc fait membre du Cabinet. Avec une exception au début des années 1920,—j'ai déjà gagné un pari à ce sujet, avec un juge anglais—ils ont tous été membres du Cabinet, jusqu'en 1927 ou 1928. Je me souviens que Sam Silcon m'a dit que selon lui, ils devraient être membres du Cabinet.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think it is conceivable the honourable gentlemen who occupies the place of minister and Attorney General at the same time must find himself around the table, from time to time, in a very difficult position.

Mr. Eglington: That we need is a proper law officer.

• 1210

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is one of the reasons, I must say, why I do not agree with your statement at the bottom that the deputy attorney general is not the proper person, in certain circumstances, to give the opinion. I think he can be more nonpolitical than even the minister himself so I think sometimes it might be desirable for the deputy attorney general, rather than the attorney general, who is also the deputy minister of justice. I would not agree with that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Does that not bring in another element of conflict in the situation, in that the senior public servant in the department could be in danger of flying in the face of the broad interests of the minister of justice, political interests which are themselves in conflict perhaps?

Mr. Eglington: What I meant there was describing the man as the deputy attorney general. He is in fact deputy attorney general and deputy minister of justice all at the one time, and if we need a proper attorney general his deputy ought to be a law officer himself.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose what I am really saying is that I just do not think the minister of justice himself is going to be able to look at all of these matters. He has a very busy portfolio, so from the practical point of view.

Mr. Eglington: We should have a Crown solicitor or someone like that whose job it is to do that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They, have something like that in England too, I think. I think from the practical point of view you just cannot expect the minister in person really.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I cannot betray what happened within the government of which I was a member, but there was an incident in my period of time in the ministry where the conflict really did arise.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Between a deputy and a minister.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): At one stage, that conflict between the deputy and the minister added to the conflict between the position of the attorney general and the minister of justice. You put the two of them together, it was quite an interesting situation. I made note of it at that time, as I did today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have read quite a bit on the subject because I made a bet, which I won, in India with Lord Scarman. At a dinner with the Attorney General of India and Ceylon, he was telling everybody why it was impossible for the attorney general ever to be a member of the

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Il est possible que l'honorable député qui remplit en même temps les fonctions de ministre et de procureur général se trouve de temps en temps dans une position extrêmement difficile.

M. Eglington: Tout comme un bureau d'avocat.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une des raisons pour laquelle je ne suis par d'accord avec ce que vous avez dit, à savoir que, dans certaines circonstances, ce n'est pas le procureur général adjoint qui est le mieux placé pour donner son avis. Il me semble qu'il peut être beaucoup plus objectif que le ministre lui-même, et je suis convaincu que, dans certaines circonstances, l'opinion du procureur général adjoint est plus objective que celle du procureur général, qui est à la fois sous-ministre de la Justice. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela ne constitue-t-il pas un élément de conflit supplémentaire dans cette situation, en ce sens qu'un fonctionnaire du ministère peut être dans une situation de conflit si ses intérêts politiques sont contraires à ceux du ministre de la Justice?

M. Eglington: Puisque nous parlons du procureur général adjoint, nous ne devons pas oublier qu'il est en même temps sous-ministre de la Justice. Pour que le procureur général puisse remplir convenablement ses fonctions, son adjoint doit également être un spécialiste du droit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je doute que le ministre de la Justice lui-même soit en mesure de régler toutes ces questions. Il a déjà beaucoup à faire, en pratique.

M. Eglington: Nous devrions peut-être recourir à un avocat de la Couronne, qui serait spécialement chargé de ces questions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que cela existe en Angleterre. D'un point de vue pratique, on ne peut pas demander cela au ministre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Sans dévoiler ce qui s'est passé lorsque mon parti était au gouvernement, je dirais néanmoins que ce conflit a déjà surgi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Entre un sous-ministre et un ministre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le conflit qui existait entre le sous-ministre et le ministre est venu s'ajouter à celui qui existait déjà entre le procureur général et le ministre de la Justice. J'avoue que la situation était assez intéressante et j'en avais d'ailleurs pris note à l'époque, ce que je fais aussi aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me suis beaucoup documenté sur ce sujet. En effet, lorsque je me trouvais en Inde, j'avais fait un pari que j'ai d'ailleurs gagné. Au cours d'un dîner auquel participait le procureur général de l'Inde et de Ceylan, Lord Scarman racontait à tout et chacun pourquoi

[*Texte*]

British cabinet because of this, that and the other thing. I let him give the speech on why it was theoretically impossible, and then I pointed out that there were, I thought, several of them. We made a bet and it turned out that there were a whole bunch.

Mr. Eglington: There are always exceptions. There has even been a Lord Chancellor who was not a member of the cabinet. Lord Maugham, Somerset Maugham's uncle, was not a member of the cabinet.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I did not know that. That is interesting. Well, you can write something suitable on that.

Migratory Birds Regulations, C.R.C. c. 1035.

MIGRATORY BIRDS REGULATIONS

Migratory Birds Convention Act

February 8, 1980

Criteria 1(a); 4; 6(b); 12

1. The enabling powers are found in section 4 of the Act but are limited by the terms of the Convention. The effect of section 4(1) and 4(2) (g) is such that virtually any regulation will be *intra vires* provided it does not conflict with the terms of the Convention. The enabling powers might in Canada also be held to extend to allow for sub-delegation of rule-making power. These subjectively worded enabling powers are a stark illustration of the way in which enabling powers ought not to be drafted.

4. (1) The Governor in Council may make such regulations as are deemed expedient to protect the migratory game, migratory insectivorous and migratory nongame birds that inhabit Canada during the whole or any part of the year.

(2) Suject to the provisions of the Convention, the regulations may provide,

(*a*) the periods in each year or the number of years during which any such migratory game, migratory insectivorous or migratory nongame birds shall not be killed, captured, injured, taken, molested or sold, or their nests or eggs injured, destroyed, taken or molested;

(*b*) for limiting the number of migratory game birds that may be taken by a person in any specified time during the season when the taking of such birds is legal, and providing the manner in which such birds may then be taken and the appliances that may be used therefor;

(*c*) the periods in each year during which a person may have in possession migratory game birds killed during the season when the taking of such birds was legal;

[*Traduction*]

il était impossible qu'un procureur général devienne un membre du cabinet britannique. Il invoquait précisément les raisons dont nous parlons. Je lui ai longuement expliqué pourquoi cela était en effet théoriquement impossible puis je lui ai énuméré plusieurs exemples du contraire. Nous avons fait un pari que j'ai d'ailleurs gagné.

M. Eglington: Il y a toujours des exceptions. Il est même déjà arrivé qu'un Grand Chancelier d'Angleterre ne soit pas membre du cabinet. Lord Maugham, l'oncle de Somerset Maugham, n'était pas membre du cabinet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne le savais pas, c'est intéressant. Nous pourrions peut-être rédiger quelque chose à ce sujet.

Règlement sur les oiseaux migrateurs, C.R.C. c. 1035.

RÈGLEMENT SUR LES OISEAUX MIGRATEURS

Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs

Le 8 février 1980

Critères 1(a); 4; 6(b); 12

1. On retrouve les pouvoirs habilitants à l'article 4 de la Loi mais ils sont limités par les dispositions de la Convention. L'effet du paragraphe 4(1) et de l'alinéa 4(2) *g*) est tel que pratiquement toute réglementation sera constitutionnelle pouvu qu'elle n'entre pas en conflit avec les dispositions de la Convention. On pourrait également considérer au Canada que les pouvoirs habilitants permettent la sous-délégation du pouvoir de réglementation. Ces pouvoirs habilitants subjectivement libellés, sont un très bon exemple de la façon dont les pouvoirs habilitants ne devraient pas être rédigés.

4. (1) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui sont jugés convenables pour protéger les oiseaux migrateurs considérés comme gibier, les oiseaux insectivores migrateurs et les oiseaux migrateurs non considérés comme gibier qui vivent au Canada durant la totalité ou une partie de l'année.

(2) Sous réserve des dispositions de la Convention, les règlements peuvent prescrire

a) les périodes annuelles ou le nombre d'années durant lesquelles il est interdit de tuer, de capturer, de blesser, de prendre, de molester ou de vendre des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs ou des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, ou d'endommager, de détruire, de prendre ou de molester leurs nids ou leurs œufs;

b) le nombre limité d'oiseaux migrateurs considérés comme gibier qu'il est loisible à une personne de prendre à toute époque spécifié de la saison durant laquelle la prise de ces oiseaux est légale, ainsi que la manière dont ces oiseaux peuvent être pris et les appareils qui peuvent être employés à cette fin;

c) les périodes durant lesquelles, chaque année, une personne peut avoir en sa possession des oiseaux migrateurs considérés comme gibier tués pendant la saison, alors que la prise de ces oiseux était légale;

[*Text*]

(*d*) for the granting of permits to kill or take migratory game, migratory insectivorous or migratory nongame birds, or their nests or eggs;

(*e*) for the prohibition of the shipment or export of migratory game, migratory insectivorous or migratory nongame birds or their eggs from any province during the close season in such province, and the conditions upon which international traffic in such birds shall be carried on;

(*f*) for the prohibition of the killing, capturing, taking, injuring or molesting of migratory game, migratory insectivorous or migratory nongame birds, or the taking, injuring, destruction or molestation of their nests or eggs, within any prescribed area, and for the control and management of such area; and

(*g*) for any other purpose that may be deemed expedient for carrying out the intentions of this Act and the said Convention, whether such other regulations are of the kind enumerated in this section or not. R.S., c. 179, s. 4.

2. *Section 4(5)*

The conditions set out in permits are nowhere set out. Nor are the types of condition that may be imposed anywhere alluded to. The person who will settle the conditions is not identified. By reference to section 4(1) and the definition of "Minister" in section 2(1), the person who actually imposes conditions may be any officer of the Department of the Environment or any person whatsoever. What has been provided for is sub-delegation of rule-making power to make the law in each individual case. Whether or not this is *intra vires* the enabling powers in the Migratory Birds Convention Act, it is objectionable as being discretionary and having the potential for arbitrary and whimsical conduct. See also section 19(1).

3. *Section 4(7)*

Cancellation of a permit depends not on any objective fact, nor on a conviction for breach of section 4(5) but on the Minister's opinion. Given the fact that hunting migratory birds is distinctly a matter of privilege, not of right, it is unlikely that a court would interfere even on the rather new and still undefined ground of the duty to act fairly. (See *Bates* v. *Lord Hailsham, 1972* W.L.R. 1373; *Martineau* v. *Matsqui Institution Disciplinary Board*, S.C.C. 13 December 1979.

There are no minimum safeguards of the giving of reasons and of the right to make representations. Given the definition of "Minister", it is possible that the person cancelling a permit may not be the Minister at all but an officer in the field or someone not even within the Department of the Environment over whose possibly arbitrary actions some control could be exercised. The need to cancel a licence for breach of a condition might well arise quickly and brook of no delay. But

[*Translation*]

d) la délivrance de permis pour tuer ou prendre des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs et des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, ou leurs nids ou leurs œufs;

e) l'interdiction d'envoyer ou d'exporter d'une province durant le temps prohibé dans ladite province, des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs ou des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier ou leurs œufs, et les conditions selon lesquelles le trafic international de ces oiseaux doit être exercé;

f) la défense de tuer, de capturer, de prendre, de blesser ou de molester des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs ou des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, ou de prendre, d'endommager, de détruire ou de molester leurs nids ou leurs œufs, dans toute zone prescrite, ainsi que la surveillance et la régie de cette zone; et

g) des dispositions pour toutes autres fins qui peuvent être jugées utiles à la réalisation des objets de la présente loi et de ladite Convention, que ces autres règlements soient ou non de l'espèce mentionnée au présent article. S.R., c. 179, art. 4.

2. *Paragraphe 4(5)*

Les conditions énoncées dans les permis ne se trouvent nulle part. On ne fait non plus allusion nulle part aux genres de conditions qui peuvent être imposées et on ne précise pas qui doit établir les conditions. Quant au paragraphe 4(1) et à la définition de «Ministre» au paragraphe 2(1), la personne qui impose réellement des conditions peut être un fonctionnaire du ministère de l'Environnement ou n'importe qui. On a prévu une sous-délégation du pouvoir de réglementation pour légiférer dans chaque cas particulier. Qu'il soit ou non dans la limite des pouvoirs habilitants conférés en vertu de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Ce règlement est mal conçu car son application est laissée à la discrétion des responsables qui pourraient se conduire d'une manière arbitraire et fantasque. Voir également le paragraphe 19(1).

3. *Paragraphe 4(7)*

L'annulation d'un permis ne dépend pas d'un fait objectif, ni d'une condamnation pour infraction au paragraphe 4(5), mais de l'avis du Ministre. Étant donné que la chasse aux oiseaux migrateurs est nettement une question de privilège, et non de droit, il est peu probable qu'un tribunal intervienne même en invoquant le motif plutôt nouveau et encore mal défini du devoir d'agir équitablement. (Voir *Bates* c. *Lord Hailsham*, (1972) W.L.R. 1373; *Martineau* c. *Conseil de discipline de l'Institution de Matsqui*, C.S.C. 13 décembre 1979.

Il n'y a aucune garantie minimum que les raisons seront données et que le droit de présenter des requêtes sera respecté. Étant donné la façon dont le terme «Ministre» est défini, il est possible que la personne qui annule un permis ne soit pas le Ministre mais un fonctionnaire sur place ou une personne qui n'appartient même pas au ministère de l'Environnement et dont les actions éventuellement arbitraires pourraient faire l'objet d'un certain contrôle. En cas d'infraction à une disposi-

[*Texte*]

it ought not to be made to depend on anyone's opinion, it ought to be attended by some safeguards and it ought to be replaced by suspension pending the exercise of a right to be heard, and preferably conviction in a court. Section 8 of the National Parks Fishing Regulations (attached) serves as the model in this regard.

4. *Section 4(2)—Application fees*

These fees are non-refundable in the event of refusal to grant a permit. Given the enabling powers, there is probably authority to levy fees. In terms of criterion 12, however, there is no express authority for the imposition of what are really administration charges.

Section 4(12)(b) appears, after consolidation of the Regulations, to be redundant in light of section 4(2). The Cap Tourmente Permit fee is surely not to be levied twice—once on application and again if achieved by lot. It is hard to see why the word "refundable" appears in section 4(12)(b) at all since the permit being granted there would be no occasion for a refund.

The Committee had originally objected to a non-refundable Cap Tourmente application fee under SOR/74-440. (The present wording of the Consolidation was introduced by SOR/76-493 but in the unconsolidated state of the Regulations the conflict with section 4(2) was not noticed.) In correspondence with the Department (attached), Mr. Gooch relied on section 4(2)(g) of the Act as authority for *licence fees* (really *application fees* which may be another thing). Even assuming that section 4(2)(g) will satisfy criterion 1(a), there is still criterion 12 which requires something more explicit. Perhaps the enabling powers need to be amended to provide for permit and application fees.

5. *Section 4(12)(a)(i)*

This is yet another unauthorized and unwarrantable use of the Social Insurance Number. If the numbers are necessary for the purposes of the "lottery" carried out under paragraph 12(b), then applications should be assigned a number as they are received.

6. *Section 11(1)*

The word "dead" presumably is to be implied before the words "migratory bird". See subsection (2). But it would be better to be precise.

The French text of this subsection was corrected by SOR/79-544.

7. *Sections 12 and 13*

These sections must depend on sections 4(1) and 4(2)(g) of the enabling Act.

Section 12 previously read (until SOR/76-493)

[*Traduction*]

tion, il pourrait fort bien être nécessaire d'annuler un permis rapidement et sans retard mais cette annulation ne devrait pas être une simple question d'opinion. Certaines garanties s'imposent: il vaut mieux suspendre le permis en attendant que le titulaire exerce son droit de se faire entendre, de préférence devant un tribunal. L'article 8 du Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux (ci-joint) sert de modèle à cet égard.

4. *Paragraphe 4(2)—Droit rattaché à une demande de permis*

Ce droit n'est pas remboursable si le permis est refusé. Les pouvoirs habilitants autorisent probablement cette perception de droits. Le critère 12, toutefois, n'autorise expressément personne à imposer ce qui constitue en fait, des frais administratifs.

Après la codification du Règlement, l'alinéa 4(12)b) ne fait semble-t-il que répéter ce qui a déjà été dit au paragraphe 4(2). Le droit lié au permis pour le Cap Tourmente ne peut sûrement pas être perçu deux fois—une première fois au moment de la demande et une deuxième fois, si le nom a été tiré au sort. Il est difficile de comprendre pourquoi le terme «remboursable» figure à l'alinéa 4(12)b) puisque le permis qu'on accorderait dans ce cas-là ne pourrait pas, par principe, se prêter à un remboursement.

Le Comité s'est d'abord opposé à un droit de demande de permis non remboursable pour le Cap Tourmente en vertu de DRRS/74-440. (Le Libellé actuel de la codification a été amené par DORS/76-493 mais comme le Règlement n'était pas codifié, le conflit que posait le paragraphe 4(2) était passé inaperçu). Dans une lettre adressée au Ministère, M. Gooch a déclaré que l'alinéa 4(2)g) de la Loi, constituait à son avis, une autorisation de percevoir des droits de permis (en fait, des droits de demande de permis, ce qui peut être légèrement différent). Même si l'alinéa 4(2)g) stipulait les conditions nécessaires pour satisfaire le critère (1)a), il n'en demeurait pas moins que pour faire observer le critère 12, il faudrait que le règlement soit plus explicite. Il faudra peut-être modifier les pouvoirs habilitants pour prévoir les droits de permis et de demande de permis.

5. *Le sous-alinéa 4(12)a)(i)*

Voici un autre usage non autorisé et non justifié du numéro d'assurance sociale. Si les numéros sont nécessaires pour effectuer le «tirage au sort» prévu au paragraphe 12b), il faudrait alors assigner aux demandes un numéro au fur et à mesure de leur réception.

6. *Paragraphe 11(1)*

Il faut probablement sous-entendre le terme «mort» après les termes «oiseau migrateur». Voir le paragraphe (2). Mais il vaudrait mieux être plus précis.

Le texte français de ce paragraphe a été corrigé par DORS/79-544.

7. *Articles 12 et 13*

Ces articles doivent être assujettis au paragraphe 4(1) et à l'alinéa 4(2)g) de la loi habilitante.

L'article 12 se lisait auparavant comme suit (jusqu'à ce que DORS/76-493 soit édicté)

[*Text*]

"(1) No person shall, anywhere in Canada at any time, expose for sale, offer for sale or buy migratory birds or the eggs, nests, carcasses or skins of migratory birds, except as authorized by these Regulations.

(2) Subsection (1) does not apply to a *game officer* acting under the authority of a special permit in writing from the Minister."

The effect of the 1976 amendment was to substitute "a person" for "a game officer" in subsection (2). Since this new provision is applicable to anyone who procures a special permit in writing from the Minister, and since section 12(1) could well be taken to contemplate an objective regime within the Regulations to cover all cases of sale, offer for sale and purchase of migratory birds, their eggs, nests, carcasses and skins, it may be well to enquire why the discretionary special permit system is necessary; why it was previously restricted to game officers; why it has been thought necessary to extend it to include everyone; what criteria, if any, are used to determine who shall have such a special Minister's permit; and how many such permits are granted each year.

The Vires of Section 12

Section 12(2) must depend on the general regulatory power contained in section 4(2)(g) of the Act and that in section 4(1) of the Act, for the specific regulatory powers contained in section 4 extend only to the granting of permits to kill or to the prohibition of shipment or export of birds or their eggs, and to the regulation of international traffic in birds. Section 12 of the Regulations does not relate to killing. Nor is it confined to export of birds and eggs, or to international traffic in birds. It is far wider.

That the type of offence created by section 12 is, however, within the contemplation of the Act can be seen by reference to section 6 of the Act, which lends colour to the grounding of Regulation 12 in sections 4(1) and 4(2)(g) of the Act.

"6. No person, without lawful excuse, the proof whereof shall lie on such person, shall buy, sell, or have in his possession any migratory game bird, migratory insectivorous bird or migratory nongame bird, or the nest or egg of any such bird or any part of any such bird, nest or egg during the time when the capturing, killing or taking of such bird, nest or egg is prohibited by this Act."

But the question of *vires* is not answered by a consideration of the Act alone. The regulatory powers given in the Act are explicitly made subject to the terms of the Convention. Section 4(1) can not stand on its own as an independent regulation-making power, unaffected by section 4(2), and authorizing regulations at variance with or unauthorized by the Convention. Hence, even if section 12 of the Regulations is *intra vires* section 4(1) and/or section 4(2)(g) of the Act, it must be

[*Translation*]

«(1) Il est interdit, en tout temps et partout au Canada, de vendre, de mettre en vente, d'offrir en vente, d'échanger, de troquer ou d'acheter des oiseaux migrateurs, leurs œufs, nids, carcasses ou peau, sauf dans les cas où le permet le présent règlement.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux *gardes-chasse* titulaires d'un permis spécial délivré par écrit par le Ministre.»

La modification de 1976 a eu pour effet de remplacer «une personne» par «aux gardes-chasse» au paragraphe (2). Comme cette nouvelle disposition s'applique à tous ceux qui se procurent un permis spécial, délivré par écrit par le Ministre, et comme on pourrait fort bien considérer que le paragraphe 12(1) entrevoit un régime objectif dans le cadre du Règlement pour couvrir tous les cas de vente, d'offre de vente et d'achat d'oiseaux migrateurs, de leurs œufs, de leurs nids, de leurs carcasses ou de leurs peaux, il conviendrait sans doute de s'enquérir des raisons pour lesquelles un système discrétionnaire de délivrance de permis spéciaux est nécessaire, pourquoi il était auparavant limité aux gardes-chasse, pourquoi on a jugé nécessaire de l'étendre à tout le monde, sur quel critère, s'il y a lieu, on se fonde pour déterminer qui a droit à un tel permis spécial délivré par le Ministre et combien de ces permis sont délivrés chaque année.

La constitutionalité de l'article 12

Le paragraphe 12(2) doit dépendre du pouvoir de réglementation général contenu dans l'alinéa 4(2)g) de la Loi et dans celui du paragraphe 4(1) de la Loi, car les pouvoirs de réglementation précis contenus dans l'article 4 s'étendent uniquement à la délivrance de permis de tuer ou à l'interdiction d'envoyer ou d'exporter des oiseaux ou leurs œufs, et à la réglementation du trafic international des oiseaux. L'article 12 du Règlement ne traite pas du fait de tuer les oiseaux. Il ne se limite pas non plus à l'exportation des oiseaux et de leurs œufs, ou au trafic international des oiseaux. Il est beaucoup plus vaste.

Toutefois, on peut juger du type de délit créé par l'article 12 et envisagé par la Loi, en se reportant à l'article 6 de la Loi, qui rend vraisemblable le rattachement de l'article 12 du Règlement au paragraphe 4(1) et à l'alinéa 4(2)g) de la Loi.

«Nul ne doit, sans excuse valable, dont la preuve lui incombe, acheter, vendre ni avoir en sa possession, un oiseau migrateur considéré comme gibier, un oiseau migrateur insectivore ou un oiseau migrateur non considéré comme gibier, ou un nid ou un œuf de cet oiseau ou une partie de cet oiseau, nid ou œuf pendant la période au cours de laquelle la présente loi défend de capturer, de tuer ou de prendre ces oiseaux, nid ou œuf.»

Mais on ne règle pas la question de constitutionalité en s'arrêtant à la Loi seule. Les pouvoirs de réglementation accordés par la Loi sont explicitement assujettis aux dispositions de la Convention. Le paragraphe 4(1) ne peut revendiquer le titre de pouvoir de réglementation indépendant, exempt de la portée du paragraphe 4(2) et autorisant des règlements qui sont en contradiction avec la Convention ou ne sont pas autorisés par cette dernière. Dès lors, même si l'article 12 du

[*Texte*]

consistent with the Convention, the relevant articles of which seem to be the following.

Article V

"The taking of nests or eggs of migratory game or insectivorous or nongame birds shall be prohibited, except for scientific or propagating purposes under such laws or regulations as the High Contracting Powers may severally deem appropriate."

Article VII

"Permits to kill any of the above-named birds which under extraordinary conditions, may become seriously injurious to the agricultural or other interests in any particular community, may be issued by the proper authorities of the High Contracting Powers under suitable regulations prescribed therefor by them respectively, but such permits shall lapse or may be cancelled, at any time when, in the opinion of said authorities, the particular exigency has passed, and no birds killed under this article shall be shipped, sold or offered for sale."

It will be seen that Article V is confined to scientific or propagating purposes, for which separate provision is made in the Regulations (sections 19 and 20). Article VII would seem to be inapplicable because it is confined to shipping, selling or offering for sale birds killed under permit, and section 12 of the Regulations is far wider. However, it must be said that the extension of section 12 beyond the Convention is an addition to the Conventional powers and not a derogation from them. Section 12 is not inconsistent with the Convention, but rather in addition to it. The argument will assuredly be made that section 12 and Articles V and VII are complementary and supplementary and deemed expedient for the carrying out of the Act and Convention and for the protection of migratory birds.

8. *Section 14(4)(b)*—as amended by SOR/79-544

At least the nature of the message to appear on the signs should be set out in the Regulations.

9. *Section 18*

To render this power of the Director or Chief Game Officer administrative, or rather executive, rather than legislative and discretionary, the words "*may* by a notice in writing prohibit" should read "*shall* by a notice in writing".

10. *Section 19(c)*

Standing on its own and following paragraph (b) this paragraph is meaningless, as well as being as wide as the sky. Presumably it should be included within paragraph (a) thus: "... of each species taken, the number of nests and eggs of those birds taken or destroyed by that person and such other information as the Minister may require".

[*Traduction*]

Règlement est constitutionnel par rapport au paragraphe 4(1) et (ou) à l'alinéa 4(2)g) de la Loi, il doit correspondre à la Convention dont les articles pertinents semblent être les suivants:

Article V

«L'enlèvement des nids ou des œufs des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs, ou des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier est interdit, si ce n'est pour des fins scientifiques ou de propagation, en vertu des lois ou règlements que les Hautes Puissances contractantes peuvent individuellement juger utiles.

Article VII

Les autorités compétentes des Hautes Puissances contractantes peuvent émettre des permis de tuer l'un ou l'autre des oiseaux qui viennent d'être mentionnés et qui, dans des conditions extraordinaires, peuvent se montrer dommageables à l'agriculture ou à d'autres intérêts dans une localité spéciale; ces permis sont émis en vertu des règlements convenables prescrits respectivement par ces Puissances. Mais ces permis deviennent périmés ou peuvent être abrogés à tout moment quand, de l'avis desdites autorités, l'urgence particulière n'existe plus, et il est interdit d'expédier, de vendre, ou d'offrir en vente des oiseaux tués en vertu du présent article.

On verra que l'article V se limite à des fins scientifiques ou de propagation, qui ont occasionné la rédaction de dispositions distinctes dans le Règlement (articles 19 et 20). L'article VII semble inapplicable car il se limite à l'expédition, à la vente ou à l'offre de vente d'oiseaux tués, sanctionnées par un permis, et l'article 12 du Règlement est beaucoup plus vaste. Toutefois, il convient de souligner que l'extension de la portée de l'article 12 au-delà de la Convention ajoute aux pouvoirs conférés par la Convention et ne constitue pas une dérogation. L'article 12 ne trahit pas la Convention, il y ajoute plutôt. On soutiendra sûrement que l'article 12 et les articles V et VII sont complémentaires et supplémentaires et qu'ils sont censés contribuer à l'application de la Loi et de la Convention et assurer la protection des oiseaux migrateurs.

8. *Alinéa 14(4)b)—modifié par le DORS/79-544*

Il conviendrait que la nature du message qui doit figurer sur les écritaux soit au moins dictée par le Règlement.

9. *Article 18*

Pour que ce pouvoir du directeur ou du garde-chasse en chef demeure administratif ou plutôt exécutif au lieu de législatif et discrétionnaire, les termes «*peut* interdire, au moyen d'un avis écrit» devraient être remplacés par «*doit* interdire, au moyen d'un avis écrit».

10. *Paragraphe 19c)*

Pris isolément et à la suite du paragraphe *b*), ce paragraphe n'a aucun sens, d'autant plus qu'il est très vague. Il devrait probablement être inclus dans le paragraphe *b*) et se lire comme suit: «... le nombre d'oiseaux de chaque espèce, de leurs nids et de leurs œufs, qu'il a pris ou détruits et tous les autres renseignements que peut exiger le Ministre».

[*Text*]

One must trust that this other information is relevant to the issuing and purposes of scientific permits.

11. *Section 20(1)(b)*

The French text of this paragraph was corrected by SOR/79-800.

12. *Section 20(4)*

This is a sub-delegation of rule-making power to the Minister (or some person authorized by him). However, given the breadth of the subjectively worded enabling powers, it may be that this particular sub-delegation would not be struck down by the courts. On the other hand, if it is possible to set out the circumstances in which authorization will be granted this should be done. See also section 27(6).

13. *Sections 22 and 23*

It is not apparent why section 22 should not be cast in the same terms as section 23, which places an administrative onus on the Migratory Birds administration. Section 22 by contrast creates a fresh offence.

14. *Section 24(2)*

The discretion conferred by this subsection was accepted by the Committee on November 29, 1979 under SOR/78-490.

15. *Section 25(1)*

This discretion would seem to be of the same quality as that accepted under section 24(2).

16. *Taxidermist Permits—sections 29 to 31*

There is nothing in the Act or the Convention which touches upon taxidermy or the preservation of dead birds. Indeed, the whole drift of both the Act and the Convention is the prohibition and regulation of the killing of birds. The taxidermy provisions therefore can only be valid if they are deemed expedient by the Governor in Council to protect migratory birds and for the carrying out of the purposes of the Act or the Convention. To control taxidermy may reduce the motive for killing and it can not be said that taxidermy is too remote from the protection of migratory birds to place it beyond the broad and subjective enabling powers contained in the Act.

The same considerations apply to section 32—Eiderdown Permits.

17. *Section 35(2)(b)*

This discretion may well be exercised by a person authorized by the Minister.

18. *Section 36*

This provision allows the Minister to undercut the whole regime set up by the Regulations. It is exemption or dispensation writ large and goes well beyond any form of sub-delegation of rule-making power that may be permissible under the enabling powers. It also appears to be inconsistent with Articles II and V of the Convention.

19. *Section 38*

[*Translation*]

Il faut espérer que ces autres renseignements se rapporteront à la délivrance et aux buts des permis scientifiques.

11. *Alinéa 20(1)b)*

Le texte français de cet alinéa a été corrigé par DORS/79-800.

12. *Paragraphe 20(4)*

Il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir de réglementation au Ministre (ou à une personne autorisée par ce dernier). Toutefois, étant donné la subjectivité du libellé des pouvoirs habilitants, il se peut que cette sous-délégation ne soit pas infirmée par les tribunaux. D'autre part, s'il est possible d'établir les circonstances dans lesquelles une autorisation sera accordée, il faudrait le faire. Voir également le paragraphe 27(6).

13. *Articles 22 et 23*

On ne comprend pas exactement pourquoi l'article 22 ne devrait pas être formulé de la même façon que l'article 23 qui confie un fardeau administratif à l'administration des oiseaux migrateurs. L'article 22 au contraire crée une nouvelle infraction.

14. *Paragraphe 24(2)*

Le pouvoir discrétionnaire conféré par ce paragraphe a été accepté par le Comité le 29 novembre 1979 en vertu de DORS/78-490.

15. *Paragraphe 25(1)*

Ce pouvoir discrétionnaire semblerait être de la même qualité que celui qui a été accepté en vertu du paragraphe 24(2).

16. *Permis de taxidermie—articles 29 à 31*

Il n'y a rien dans la loi ou dans la Convention qui traite de la taxidermie ou de la préservation des oiseaux morts. En effet, la loi et la Convention visent essentiellement à interdire et à réglementer le fait de tuer des oiseaux. Par conséquent, les dispositions relatives à la taxidermie ne peuvent être valides que si elles sont considérées comme des moyens utilisés par le Gouverneur en conseil pour protéger les oiseaux migrateurs et pour remplir les buts de la loi et de la Convention. Si la taxidermie était réglementée, il y aurait sans doute moins de chasseurs et on peut pas prétendre que la taxidermie ait si peu à voir avec la protection des oiseaux migrateurs qu'elle ne puisse tomber sous le contrôle des vastes et subjectifs pouvoirs habilitants contenus dans la loi.

On peut en dire autant de l'article 32—permis de commerce d'édredon.

17. *Alinéa 35(2)b)*

Ce pouvoir discrétionnaire peut fort bien être exercé par une personne autorisée par le Ministre.

18. *Article 36*

Cette disposition permet au Ministre de contourner tout le régime établi par le Règlement. Il s'agit d'un bref d'exemption ou de dispense qui va beaucoup plus loin que toute forme de sous-délégation du pouvoir de réglementation pouvant être permise en vertu des pouvoirs habilitants. Il semble aussi qu'il y ait conflit avec les articles II et V de la Convention.

19. *Article 38*

[*Texte*]

The provisions of this section are of a type for which a special enabling power was inserted in the Fisheries Act. Perhaps this section can be supported under the subjectively worded enabling powers in the Migratory Birds Convention Act.

Perhaps, too, the enabling powers in the Migratory Birds Convention Act should be amended to provide for the discretions, sub-delegations and subjects contained in the Regulations.

"8. (1) Where a Superintendent or a park warden has reasonable grounds to believe that the holder of a fishing permit has violated these Regulations, he may suspend and take possession of the fishing permit.

(2) Where a permit has been suspended pursuant to subsection (1), the suspension shall be cancelled and the permit shall be revalidated and returned to the person to whom it was issued forthwith

(*a*) after the expiration of thirty days from the date of the suspension unless before that time proceedings have been instituted in respect of the alleged violation for which the permit was suspended; or

(*b*) after that person is acquitted of the alleged violation for which the permit was suspended.

(3) Where the holder of a fishing permit has been convicted of a violation of these Regulations, his permit shall be cancelled.

(4) Where a permit issued to any person has been suspended pursuant to subsection (1), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the period of suspension.

(5) Where a permit issued to any person is cancelled pursuant to subsection (3), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the year for which the cancelled permit would have been valid under section 5."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The only comment I have, page 3, Section 11.(1) at the bottom, is that I would have thought it would be unnecessary to put the word "dead" in.

Mr. Eglington: On this question of the use of the social insurance numbers, of course that was raised after that comment was written. It was raised in the correspondence columns of *The Globe and Mail* I did write a letter to the department to see whether they were going to persist in using them, and the reply is that the department is currently examining alternate methods of screening the applicants which would not require use of social insurance numbers. "I will contact you further within six weeks"—that letter was dated August 19.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think this is an area that tends to be the subject of immense litigation, immense litigation. We would be doing the department a great service to point out our objections.

[*Traduction*]

Les dispositions de cet article sont d'une nature telle qu'un pouvoir habilitant spécial a dû être inséré dans la Loi des pêcheries. Cet article pourrait s'appuyer sur les pouvoirs habilitants subjectivement libellés dans la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

De plus, peut-être devait-on modifier les pouvoirs habilitants contenus dans la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs de façon à prévoir des pouvoirs discrétionnaires, des sous-délégations et certains sujets contenus dans le Règlement.

«8. (1) Un surintendant ou un gardien de parc peut suspendre et confisquer un permis de pêche s'il a des motifs raisonnables de croire que son détenteur a enfreint le présent règlement.

(2) Un permis confisqué et suspendu selon le paragraphe (1) est remis à son détenteur et la suspension est annulée

a) trente jours après la date de la suspension, si durant cette période aucune poursuite n'a été entamée contre lui relativement à la prétendue infraction; ou

b) dès qu'il est déclaré non coupable de l'infraction reprochée.

(3) Si le détenteur d'un permis de pêche est reconnu coupable d'une infraction au présent règlement, son permis est annulé.

(4) Une personne dont le permis de pêche a été suspendu ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession durant la période de suspension.

(5) Une personne dont le permis de pêche a été annulé ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession le reste de l'année pour laquelle le permis annulé avait été délivré en vertu de l'article 5.»

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais faire une remarque au sujet de l'article 11(1) au point 6. Je pensais qu'il n'était pas nécessaire de spécifier le terme «mort» après le terme «oiseau migrateur».

M. Eglington: En ce qui concerne l'utilisation des numéros d'assurance sociale, c'est en effet une question qui a été soulevée après que cette remarque ait été écrite. La question a été soulevée dans le courrier des lecteurs du *Globe and Mail*. J'ai envoyé une lettre au ministère afin de savoir s'il avait l'intention de continuer à utiliser ces numéros, et on m'a répondu que le ministère était en train d'étudier d'autres moyens de sélectionner les demandeurs sans utiliser leurs numéros d'assurance sociale. Je devais être contacté dans un délai de six semaines et cette lettre remonte au 19 août.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est un domaine qui fait l'objet d'une controverse importante. Nous rendrions un grand service au ministère en le soulignant.

[*Text*]

• 1215

Mr. Eglington: There is a big long comment on Section 12. I came to the conclusion that it was intra vires. When it was before the committee in 1974, the validity of Section 12 was raised and there has been a great deal of correspondence back and forth with the department, but I come now to the conclusion that it is intra vires.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay, we will not do anything about Section 11.(1). I see the comments on it. We will go over to page 6. We seem to disagree with that, marked it down. I think both of those are legitimate, what I would call legitimate sections.

Mr. Eglington: Which ones are these?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Sections 22 and 23, mentioned on page 6. First of all, you are telling somebody that he is not to apply, that it is an offence because he might slip through some way, and then you are saying that no permit should be issued to anybody. But you make it an offence for him to even apply, and I do not think that is an unreasonable sort of thing, that in case he might slip through some administrative error he is not to apply. If you read Sections 22 and 23 . . . I might say that the department should be smart enough to make sure that they cancel every one or that they do not issue one to somebody who has been convicted, but it is not unreasonable to say that somebody should not hold one or apply for one if he has committed an offence. Anyway, I do not think it is something we should worry about.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think the issue is whether or not we have power to do it. If there is power to do it, and it has been done in accordance with the power, then they are into the creation of that second offence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is not really what the counsel is saying.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I know, but I am saying that if there is that power . . .

Mr. Eglington: I am afraid that under this Act as long as what they do is not inconsistent with the convention there is virtually nothing they cannot do. So any question of vires in these regulations really boils down to whether it is in conflict with the convention, and the convention must prevail.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

Mr. Eglington: They can go beyond the convention but they cannot do anything inconsistent with it.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What you are saying is that with respect to Section 23 it is not in conflict with the convention.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Again, No. 16, Sections 29 to 31 at the bottom of that page, my reaction was that surely if you are going to have a migratory bird . . .

Mr. Eglington: Well, that is the same conclusion I came to there.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh. That is right, the same.

[*Translation*]

M. Eglington: Il y avait un long commentaire sur l'article 12. J'en suis venu à la conclusion qu'il était *intra vires*. Lorsque le comité en avait été saisi en 1974, il avait mis en doute la validité de cet article et, depuis, un grand nombre de lettres ont été échangées avec le ministère; j'en suis revenu à la conclusion que cet article était *intra vires* . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien, nous ne ferons rien en ce qui concerne l'article 11(1). Je vois les commentaires qui correspondent. Nous allaons maintenant passer à la page 6. Il semble y avoir désaccord à propos de ce qui est noté ici. Je pense que les deux articles sont légitimes.

M. Eglington: Desquels s'agit-il?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les articles 22 et 23 qui figurent à la page 6. Tout d'abord, vous dites à quelqu'un qu'il ne peut pas faire de demande, que c'est même un délit parce qu'il risque de faire une erreur de quelque sorte que ce soit; vous dites ensuite qu'aucun permis ne peut être délivré à quiconque. Je ne pense pas qu'il soit raisonnable de considérer comme un délit le fait de faire une demande, tout simplement parce qu'il risquerait de commettre une erreur administrative en faisant sa demande. Si vous lisez les articles 22 et 23 . . . à mon avis, le ministère devrait être assez intelligent pour s'assurer qu'il ne va pas délivrer un permis à quelqu'un qui a déjà un casier judiciaire, mais il n'est pas déraisonnable de dire que quelqu'un ne devrait pas détenir ou demander un permis s'il a commis un délit. Quoi qu'il en soit, nous ne devrions pas nous en inquiéter.

M. Baker (Nepean-Carleton): La question est de savoir si nous en avons le pouvoir. Si on peut le faire, et que cela a été fait conformément à l'exercice de ce pouvoir, il y a alors le risque de commettre un second délit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce n'est pas exactement ce que le conseiller juridique veut dire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je sais, mais je veux dire que si ce pouvoir . . .

M. Eglington: Selon cette loi, tant qu'ils prennent des mesures qui ne vont pas à l'encontre de la convention, ils peuvent pratiquement tout faire. Donc, pour déterminer la constitutionnalité de ces règlements, il suffit de déterminer s'ils vont à l'encontre de la convention car c'est celle-ci qui doit prédominer.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

M. Eglington: Ils peuvent aller au-delà de la convention, mais ils ne peuvent pas aller à l'encontre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous voulez donc dire que l'article 23 ne va pas à l'encontre de la convention.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En ce qui concerne les articles 29 et 31, j'ai pensé que si vous vouliez qu'un oiseau migrateur . . .

M. Eglington: Ici, j'en suis venu exactement à la même conclusion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh. C'est exact.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is the same with the next one. We should write about Section 36. I do not think that we should write about Section 38. Do you have any strong feelings on that?

Mr. Eglington: No, because I am sure they will never amend the enabling powers in this Act. They have been written in stone for 70 years or more and I am sure they are not going to change them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay. Now we will get on with the next one, Migratory Bird Sanctuary Regulations, CRC c. 1036.

MIGRATORY BIRDS SANCTUARY REGULATIONS

Migratory Birds Convention Act

February 4, 1980

1. The whole of these Regulations must depend for its validity one the general, subjective enabling powers in sections 4(1) and 4(2) (g) of the Migratory Birds Convention Act, with perhaps some reliance on section 4(2) (f). There is no mention in the Convention or in the Act of migratory bird sanctuaries.

2. Section 4(3) gives the Minister a large discretion.

3. It is apparent from a perusal of the Regulations that permits and the conditions set out in them are all important. See sections 7(1), 7(2), 7(3)(a), 9 and 10.

4. It is unfortunate that what are important matters are dealt with under an Act which is silent about them.

4. (1) The Governor in Council may make such regulations as are deemed expedient to protect the migratory game, migratory insectivorous and migratory nongame birds that inhabit Canada during the whole or any part of the year.

(2) Subject to the provisions of the Convention, the regulations may provide,

(*f*) for the prohibition of the killing, capturing, taking, injuring or molesting of migratory game, migratory insectivorous or migratory nongame birds, or the taking, injuring, destruction or molestation of their nests or eggs, within any prescribed area, and for the control and management of such area; and

(*g*) for any other purpose that may be deemed expedient for carrying out the intentions of this Act and the said Convention, whether such other regulations are of the kind enumerated in this section or not. R.S., c. 179, s. 4.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say that the fact there is no mention in the convention in the Act of migratory bird sanctuaries did not worry me too much because

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il en va de même du prochain. Nous devrions leur poser des questions au sujet de l'article 36. Par contre, je ne sais pas ce que nous devrions demander au sujet de l'article 38. Etes-vous fermement décidé à le faire?

M. Eglington: Non, car je suis sûr qu'ils ne modifieront jamais les pouvoirs habilitants de cette loi. Je suis sûr qu'ils les ont rédigés pour 70 ans et même plus et qu'ils ne voudront rien changer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien. Nous allons maintenant passer au suivant, le règlement CRC c. 1036, Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs.

RÈGLEMENT SUR LES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS

Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs

Le 4 février 1980

1. Toute la validité de ce règlement dépend des pouvoirs généraux et subjectifs d'habilitation énoncés au paragraphe 4(1) et à l'alinéa 4(2)*g*) de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, et peut-être d'une certaine façon de l'alinéa 4(2)*f*). Ni la Convention ni la Loi ne mentionnent les refuges d'oiseaux migrateurs.

2. Le paragraphe 4(3) confère au ministre un large pouvoir discrétionnaire.

3. D'après la lecture du règlement, les permis et les conditions énoncés revêtent tous une grande importance. Voir à cet égard les paragraphes 7(1), 7(2), l'alinéa 7(3)*a*) et les articles 9 et 10.

4. Il est regrettable que des questions importantes soient traitées par une Loi qui ne dit rien à leur sujet.

4. (1) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui sont jugés convenables pour protéger les oiseaux migrateurs considérés comme gibier, les oiseaux insectivores migrateurs et les oiseaux migrateurs non considérés comme gibier qui vivent au Canada durant la totalité ou une partie de l'année.

(2) Sous réserve des dispositions de la Convention, les règlements peuvent prescrire

f) la défense de tuer, de capturer, de prendre, de blesser ou de molester des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs ou des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, ou de prendre, d'endommager, de détruire ou de molester leurs nids ou leurs œufs, dans toute zone prescrite, ainsi que la surveillance et la régie de cette zone; et

g) des dispositions pour toutes autres fins qui peuvent être jugées utiles à la réalisation des objets de la présente loi et de ladite Convention, que ces autres règlements soient ou non de l'espèce mentionnée au présent article. S.R., c. 179, art. 4.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le fait que la Convention ne parle pas des refuges d'oiseaux migrateurs ne m'inquiétait pas beaucoup parce que je pensais que cela faisait partie

[*Text*]

I would have thought that would be part of the whole parcel; if you have to control migratory birds regulations, sanctuaries would be part of the whole process.

Mr. Eglington: This is only an explanatory comment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I realize that. So you are not really saying it is objectionable.

• 1220

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I figure what you are really saying is that there is not much you can do with this statute.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Well, you say it is important, when there are important matters to deal with under an act, what is sound about them.

An hon. Member: I suppose, yes, but I still think that if you are talking about migratory birds you are talking about sanctuaries too. I am not too excited about that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Toronto Harbour Law Enforcement By-law, CRC, Chapter 1555.

TORONTO HARBOUR LAW ENFORCEMENT BY-LAW

Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911

May 14, 1980

Criterion 14

The parenthesis in the Oath of Office, provided for in section 4, does not seem to accord with the names of the Police Forces mentioned in the Schedule.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I say write and enquire.

Senator Lafond: Draw their attention to it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just do not understand why they have the two schedules for Toronto Port Police and Toronto Lifesaving and Toronto Island and where the discrepancy is.

Toronto Harbour Licensing By-law, CRC, Chapter 1556, Section 62.

TORONTO HARBOUR LICENSING BY-LAW

Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911

May 14, 1980

Criteria 1(a); 4; 5; 6(a) and (b); 8; 11; 13; 14

1. *Section 6(2)*

This provision imputes guilt and is the type of provision the Committee has consistently objected to. The deeming of the innocent to be guilty is unacceptable.

2. *Section 10(3)*

It were better if the Regulations set out the information required of applicants for operators licences. By this time that

[*Translation*]

du tout; si vous voulez contrôler les règlements relatifs aux oiseaux migrateurs, les refuges devraient en faire partie.

M. Eglington: Mon commentaire était simplement une explication.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'en rends compte. Vous ne voulez donc pas dire que . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce que vous dites en fait, c'est qu'il n'y a pas grand chose à faire avec cette loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien cela. Vous dites que c'est important quand il y a des choses importantes dont on doit traiter aux termes de la loi.

Une voix: Je suppose, mais je crois que lorsqu'on parle d'oiseaux migrateurs on parle également des refuges. Cela ne m'inquiète pas trop.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlement d'application de la loi dans le port de Toronto, C.R.C. c. 1555.

RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA LOI DANS LE PORT DE TORONTO

Loi de 1911 sur les commissaires du Havre de Toronto

Le 14 mai 1980

Critère 14

Les noms figurant dans la parenthèse contenue dans le serment d'office, prévu à l'article 4, ne semblent pas correspondre aux noms des membres des forces policières énumérés dans l'annexe.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faut écrire et poser des questions.

Le sénateur Lafond: Attirer l'attention sur cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne comprends vraiment pas la raison pour laquelle il y a les deux annexes; je ne comprends pas non plus pourquoi les noms ne correspondent pas.

Règlement sur les permis dans le havre de Toronto, CRC, c. 1556.

RÈGLEMENT SUR LES PERMIS DANS LE HAVRE DE TORONTO

Loi de 1911 sur les commissaires du Havre de Toronto

Le 14 mai 1980

Critères 1a), 4, 5, 6a) et b), 8, 11, 13, 14

1. *Paragraphe 6(2)*

Le Comité s'est toujours opposé à ce type de disposition qui impute la culpabilité. Il ne saurait être permis de présumer de la culpabilité d'un innocent.

2. *Paragraphe 10(3)*

Le Règlement devrait définir les renseignements requis des candidats à la licence de conducteur. La façon de procéder des

[*Texte*]

information must be known to the Commissioners whose practices must surely have become standardised.

3. *Section 15*

It is not clear whether "violation" in line 3, section 15(1) means "following conviction for violating". If it is meant to give the Commissioners the power to determine whether there has in law been a violation of a by-law, then section 15(1) is prima facie objectionable on that count alone. There is no requirement that reasons be given; there is no opportunity for a licensee or permitee to be heard; and there is no indication as to when a licence or permit will be revoked, and when merely suspended.

It seems both unrealistic and harsh to provide, as in section 15(2), that suspension and revocation is effective on the very same day notice is put in the post. (It is an offence under section 8 to operate a power vessel while a licence is suspended or after a licence has been revoked or suspended.) See also section 21 for another instance of this harsh provision.

4. *Section 19*

This may be mere surplusage. But if it amounts to an attempt to exclude a liability the Commissioners would otherwise be under, it would seem to be *ultra vires* as there is no power in the Act for the making of by-laws limiting or excluding the Commissioners' civil liability.

5. *Section 20*

This section shifts the onus of proof to the accused without express provision in the enabling Act. This is the first time in six and one half years of reviewing statutory instruments this objection (criterion 14) has appeared to apply.

6. *Section 22*

This is a deeming provision coupled with an exculpatory provision resting on the accused. This provision was probably made to solve a real problem. But it would seem fairer, and far less objectionable, and *intra vires*, to provide simply that no person while intoxicated or under the influence of any narcotic shall occupy the seat ordinarily occupied by a person operating a vessel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a query here. I do not agree with that. I do not think that is an unreasonable provision. It really is not the deeming of the innocent to be guilty. But to begin with, the owner of a car who has let somebody else run it, is innocent, of course.

Mr. Eglington: That is by statute.

The Joint Chairman (Senator (Godfrey): What we are just saying is that he is technically innocent until you actually register the . . .

[*Traduction*]

commissaires étant sûrement normalisée, ceux-ci devraient maintenant savoir quels renseignements ils peuvent exiger.

3. *Article 15*

Il n'est pas clair si le terme «violation» figurant à la troisième ligne du paragraphe 15(1) signifie «à la suite d'une condamnation pour violation». Si le paragraphe donne aux commissaires le pouvoir de déterminer s'il y a effectivement eu violation d'un règlement, le paragraphe 15(1) devient alors discutable de prime abord. Le paragraphe n'exige pas la justification de la suspension, ne prévoit pas d'appel pour le détenteur d'un permis et ne précise pas dans quelles circonstances un permis ou une licence sera révoquée ou simplement suspendue.

Il semble irréaliste et indûment sévère que la suspension et la révocation entrent en vigueur le jour même où l'avis est envoyé par la poste, comme le prévoit le paragraphe 15(2). (L'article 8 interdit à quiconque de conduire un navire à propulsion mécanique pendant la période de suspension de sa licence de conducteur ou après révocation ou suspension de cette licence.) Le paragraphe 21 constitue un autre exemple de disposition indûment sévère.

4. *Article 19*

Il s'agit peut-être d'une simple redondance, mais si le paragraphe vise effectivement à dégager les commissaires d'une responsabilité qu'ils devraient autrement assumer, il constitue un abus de pouvoir étant donné que la Loi ne prévoit pas la promulgation de règlements limitant ou, qui plus est, annulant la responsabilité des commissaires au civil.

5. *Article 20*

Cette disposition place la fardeau de la preuve sur l'accusé alors que la loi habilitante ne contient aucune disposition expresse à ce sujet. Nous étudions les textes réglementaires depuis six ans et demi et c'est la première fois que cette objection (critère 14) semble s'appliquer.

6. *Article 22*

Il s'agit d'une disposition hypothétique de même que d'une disposition de disculpation à la charge de l'accusé. Cette disposition visait probablement à résoudre un problème réel, mais il semblerait beaucoup plus juste, moins discutable et conforme aux pouvoirs de stipuler simplement que nul ne doit, pendant qu'il est en état d'ébriété ou sous l'infuence de narcotiques, occuper le siège qu'occupe ordinairement la personne qui conduit un navire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais poser une question. Je ne suis pas d'accord. Je ne crois pas que la disposition en question n'est pas raisonnable. L'innocent ne peut être réputé coupable. De toute façon, le propriétaire d'une voiture qui a laissé conduire celle-ci par quelqu'un d'autre est innocent, évidemment.

M. Eglington: Aux termes de la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous disons simplement qu'il est réputé innocent jusqu'à ce que l'on enregistre des . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: Yes, but if it is a motor-car situation it is a civil liability. This one is liable for breach of this or any other by-law of the commissioners. This is a quasi criminal matter.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes, it is a pretty big basket.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I see. Yes.

Mr. Eglington: It is one thing for the legislature to say that you are responsible for the use of your automobile; it is another thing for the Toronto Harbour Commissioners by subordinate legislation to say that you are going to be guilty of an offense committed by somebody else.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): When you have sold the thing. Right. You have convinced me, because there is a distinction, I think, between an offense as opposed to a civil liability. I have no . . . I agree with subsection 10.(3), Section 15. On Section 19 I have a query. Well, I did not get too excited about that either.

Mr. Eglington: They cannot exclude themselves from liability. They do not have that power under the act, so if they are liable . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Whatever the liability may be, if any.

Mr. Eglington: If any. They cannot waive it away by following Section 19.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): "Shall not in itself . . ." Really, what they are saying is ". . . shall not in itself make the Commission . . ."

Mr. Eglington: But that is not for them to say; it is a matter for the general . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, but I think all that I am saying is this act . . .

Mr. Eglington: We have always objected to the Harbours Board doing the same thing.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): We can probably start that with respect to a number of positions on a particular thing, they are liable. They may not be liable either but it is not for them to say that they are not liable.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There may be an implication in the act, I suppose. What they are worrying about is that just by issuing a licence somebody might argue, well, you have because you were supposed to do this, that and the other thing under the act, and that is the effect of the act.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

Mr. Eglington: Well, they cannot exclude . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But if the act or the regulations or whatever it is say that is not the effect, that is not unreasonable.

• 1225

Mr. Eglington: It would not be if the act said that but if the implication from the act is that they are liable it is quite

[*Translation*]

M. Eglington: Oui, mais puisqu'il s'agit de véhicules à moteur, il y a responsabilité civile. Et on peut être tenu coupable d'infraction à ce règlement ou à tout autre règlement des commissaires. Il s'agit d'une question quasi criminelle.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est une disposition drôlement vaste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Eglington: Lorsque les législateurs décident que l'on est responsable de l'utilisation de son automobile, ce n'est pas la même chose que lorsque les commissaires du port de Toronto, se prévalant de règlements secondaires, décident que l'on sera coupable de tout déli commis par quelqu'un d'autre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Là, vous m'avez convaincu. Il y a une distinction à mon avis entre un délit et une question de responsabilité civile. Je suis d'accord avec l'article 15, alinéa 10(3). Je me pose des questions au sujet de l'article 19.

M. Eglington: Les commissaires ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités. Ils ne disposent pas de ce pouvoir aux termes de la loi et, par conséquent, s'ils sont responsables des . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Peu importe la responsabilité.

M. Eglington: Oui. Ils ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités en se prévalant de l'article 19.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'après ce texte, la commission . . .

M. Eglington: Ce n'est de toute façon pas aux commissaires à décider . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, mais tout ce que je veux dire, c'est que cette loi . . .

M. Eglington: Nous nous sommes toujours opposés à ce que le Conseil des ports nationaux procède de la même façon.

M. Baker (Nepean-Carleton): Dans certains cas, il y a responsabilité, mais qu'il y ait responsabilité ou non, ce n'est pas aux commissaires à le définir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que la loi l'implique peut-être. Ils émettent des permis pour certaines raisons et conformément à la loi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

M. Eglington: Ils ne peuvent pas se soustraire . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais si, conformément à la loi et aux règlements, telle n'est pas la conséquence, la façon de procéder en question n'est pas déraisonnable.

M. Eglington: Ce ne serait pas le cas si la loi le spécifiait, mais s'il découle de la loi qu'ils sont responsables, il ne leur est

[*Texte*]

improper for them to come along and say by regulation we are not liable.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that is the suggestion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay, I bow to superior wisdom. Now Section 20 I also have a query on that. I hope I am not going to get shot down with the same regularity on that one. Let us see.

Mr. Eglington: Criteria 14 says no reversal of onus by regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes. I think that is an absolutely standard clause in automobiles. How does anybody know whether you have got the consent—the man just sits back and does not . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): But in the case of the automobile that has been done by statute.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are you saying that this is ultra vires? You are not saying it is ultra vires?

Mr. Eglington: I think it may well be ultra vires but I . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Criteria 14 . . .

Mr. Eglington: Seized upon our Criteria 14, that they must not reverse the onus by subordinate legislation. If Parliament wants to enact that or if the legislature wants to enact that, that is fine but . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But you are giving them an exception. You say ordinarily you are liable for any by-law . . .

Mr. Eglington: Those are in criminal matters.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . but we will let you off of it without liability if you can show to us that it was being run by somebody without your consent.

Mr. Eglington: No, it is not "unless you can show to us", it is "unless that person was using it without your consent"; that is the second part of offence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes but . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Do you not think, Mr. Chairman, it is more basic than that? Do we not have a group of commissioners enacting something that a parliament or a legislature has the power to enact that they do not. If they have not dealt with it, if they have not given the commissioners the power, even though it may make sense, then they cannot . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but our counsel was not relying on the ultra vires although he says maybe it is ultra vires.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): He is relying on . . .

Mr. Eglington: On our criteria, this is not to be permitted.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Because that is contrary to something . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In other words, because it is against our criteria, we say that there should be a specific enabling power even though it may be ultra vires.

[*Traduction*]

pas possible de prétendre que, d'après les règlements, ils ne sont pas responsables.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me rends à cette sagesse supérieure. Sur l'article 20, j'ai aussi une question. J'espère qu'on ne va pas à ce sujet me débouter avec la même régularité. Voyons.

M. Eglington: Le critère 14 indique que les règlements ne peuvent pas renverser la charge de la preuve.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Je crois que c'est une clause habituelle dans le cas des automobiles. Comment quelqu'un peut-il savoir si vous avez reçu le consentement de la personne assise à l'arrière de l'auto et . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Dans le cas de l'automobile, la question a été réglée dans la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Voulez-vous me dire qu'il s'agit d'une question *ultra vires*?

M. Eglington: Cela pourrait fort bien l'être, mais . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le critère 14 . . .

M. Eglington: D'après ce critère, on ne peut renverser la charge de la preuve par une subordonnée. Si le Parlement ou l'Assemblée législative veut mettre en application . . . c'st très bien, mais . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais vous nous les donnez à titre d'exception et vous dites que d'habitude on est lié par tout règlement . . .

M. Eglington: Il s'agit-là de causes criminelles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais vous ne serez pas responsable si vous pouvez nous prouver que celui qui conduisait n'a pas reçu votre consentement.

M. Eglington: Non, il faudrait pouvoir démontrer que la personne utilisait le véhicule sans votre consentement; c'st la deuxième partie du délit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui mais . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Ne pensez-vous pas que la question aille plus loin que cela? Ne s'agit-il pas d'un groupe de commissaires qui font appliquer quelque chose que le Parlement ou l'Assemblée législative a le pouvoir de faire appliquer et non pas eux? Si on n'a pas donné à ces commissaires ce pouvoir, et même si la chose paraît raisonnable, alors ils ne peuvent pas . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais notre conseiller ne se basait pas sur la question du «dépassement» de la loi même s'il disait que cela pouvait se produire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il se basait sur . . .

M. Eglington: Sur le critère bien clair qu'il s'agit de quelque chose qui ne doit pas être permis.

M. Baker (Nepean-Carleton): Car c'est contraire à . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): En d'autres termes, car cela va à l'encontre de nos critères et, par conséquent, nous disons qu'il devait y avoir ici un pouvoir habilitant bien précis d'établi même s'il pouvait éventuellement être *ultra vires*.

[*Text*]

Mr. Eglington: That is right. It is the same attitude we take to the imposition of charges and fees. It has to be express power.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Again I will boy out. Toronto Harbour Tariff of Berthage Charges.

Mr. Eglington: There is still one more paragraph.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: It is 22.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes I have *XXX* beside that one.

Senator Lafond: Did you not deal with this one first?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I will tell you why I am against this. What you are saying is that if a boat, say, is moored to a dock and somebody—it is like a car, a parked car—while intoxicated occupies the seat ordinarily occupied by a person operating this ship, that person is deemed to be ostensibly in charge of the vessel unless that person establishes that he did not board the vessel for the purpose of setting it in motion. Well, I was over at the yacht club about a week ago for the first time in 10 years at a party and I guess there was somebody behind the wheel. They had no intention of taking the boat out at all, though, but really, you would say, "There is the hot seat; you cannot sit there; you can sit anywhere else in the boat, but not in that particular berth, because if you do, and somebody comes along and you are boiled and you have to go out and prove that you had no intention of taking the boat out . . . It seemed to me just an unreasonable . . . where am I?

• 1230

Mr. Manly: While it was under way?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It is the old parked car provision of the Criminal Code; that is what it is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What really I am saying is simply that the person while under the influence had better make damn sure not to sit in that particular seat during a party.

Mr. Eglington: That is, if I want to stop that sort of . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh no. People who have boats spend half their time tied up having parties. It is not like a car. You do not have a party in a car—usually it is parked. You do not go driving on.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Senator, where did you grow up?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, I am sorry, but in your own—tied up to your own sort of, in your own bay, or . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I could not resist that.

[*Translation*]

M. Eglington: C'est exact. Nous prenons la même attitude lorsqu'il s'agit d'imposer des amendes ou des droits. Il faut que le pouvoir soit clairement exprimé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A nouveau, je m'incline. Nous passons maintenant au tarif des droits de bassin du port de Toronto.

M. Eglington: Il reste un article.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah, je m'excuse.

M. Eglington: Il s'agit de l'article 22.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, j'ai mis des «x» à côté de ce paragraphe.

Le sénateur Lafond: Est-ce qu'on n'a pas traité de ce paragraphe au début?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vais vous dire pourquoi je suis contre. Vous indiquez que si un bateau est à l'ancre à un quai et que quelqu'un en état d'ébriété, comme dans le cas d'une auto, prend la direction de ce bateau, c'est-à-dire occupe le siège occupé d'habitude par celui qui conduit le bateau, cette personne est censée avoir ostensiblement la direction du navire à moins que cette personne puisse établir qu'elle n'a pas monté à bord dans le but de mettre le navire en mouvement. Il y a environ une semaine, je suis allé au club nautique où je n'avais pas été depuis dix ans et où j'ai assisté à une fête et où j'ai vu quelqu'un s'asseoir sur le siège qu'occupe ordinairement la personne qui conduit. On n'avait aucunement l'intention de conduire le bateau mais on aurait pu dire: «c'est là le siège de la personne qui conduit, vous n'avez pas le droit de vous y asseoir, mais vous pouvez vous asseoir dans les autres sièges, car si vous vous asseyez dans le siège du conducteur et que quelqu'un vient et que vous êtes pris sur le fait, vous devriez prouver ensuite que vous n'aviez pas l'intention de mettre le navire en mouvement . . . Il me semble simplement que ce n'est pas raisonnable . . . Mais je me perds, où en suis-je?

M. Manly: Tandis que vous étiez en route . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est la même vieille stipulation que nous avons dans le cas des voitures en stationnement. Il s'agit de cette stipulation du Code criminel . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout ce que je voulais dire, c'est que la personne qui est sous l'infuence de l'alcool ferait bien d'éviter à tout prix de s'asseoir dans le siège du conducteur au cours d'un party.

M. Eglington: C'est-à-dire que si je veux essayer d'arrêter . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non. Les plaisanciers passent la moitié de leur temps dans des «parties». La situation n'est pas la même que dans le cas des automobiles; vous ne faites pas de party dans une automobile, d'habitude, elle est stationnée; vous ne continuez pas à la conduire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Sénateur, où avez-vous grandi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je m'excuse mais dans votre propre . . . vous êtes ancré en somme dans votre baie, ou . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne pouvais m'en empêcher.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The first case I ever had after the war involved getting somebody off who was drunk as a lord, slumped over the wheel of his car, and because of a Winnipeg decision, they could not prove that he was in charge of the car; he got off. He sure as hell should have been convicted.

I think Counsel is going too far. When you are having a party tied up to the dock, you have to make damn sure you are not behind the wheel, or you are going to get charged and you have not got the opportunity to prove it.

Mr. Eglington: Well, maybe the suggestion was unfortunate, but I still think what is there is objectionable.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What worries me, aside from the practicalities, which I will not deny, about what you have raised, is the fact that it is the Toronto Harbour Commission that is making this rule and not the act. That is the thing that worries me about this. I want to underscore that. It is not the sensitivity to the facts implicit in the rule, it is that that group is making it. I say that with respect to them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What they are really saying—who is going to be in charge . . .

Mr. Eglington: They are deeming people to be in charge. Deeming is a fiction; you are taking something that is not the case and deeming it to be something else, and the onus rests upon you to prove your excuse. It is not for the Commissioner's to do that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is quite within the province of the legislature to deem a man to be a woman and to deem a person to be in charge, and to, you know, to . . . I cannot argue with the practical application of the section; assuming the authority of the body who is making it, I cannot argue with that. What I worry about is that there are cropping up everywhere, provincially and federally, all kinds of little boards and commissions, conservation authorities, et cetera, et cetera, et cetera, et cetera, all of which can assume powers that are Parliament's powers in the parliaments and legislatures; boards that are not elected, but appointed. It is a practice that one worries about.

• 1235

Mr. Eglington: If every one of these bodies starts making offences and putting the onus on the accused- . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, but, gosh, to put back here, I guess it was your last suggestion. That really got me, because, I tell you, half the boats are over at the yacht club, they are going to be their mooring, people are off and they spend the summer. It is half their home. So, somebody has to go around every time he has a drink and make damn sure, you put a big red circle and say, "Do not sit there while you are drinking, and you just remove one place from use. So that provision is entirely reasonable. Also, it is reasonable to say, anybody behind the wheel occupying it, and if they are all drunk and out in the boat, he is the guy who has to take

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): La première cause dont j'ai eu à m'occuper après la guerre se rapportait à quelqu'un qui s'était saoûlé et s'était effondré sur le volant de sa voiture et, à la suite de la décision prise à Winnipeg, on n'a pas pu prouver qu'il était responsable de la voiture et par conséquent il s'en est tiré à bon compte. Il aurait certainement dû être condamné.

Je crois que notre conseiller va trop loin. S'il y a un party lorsque le bateau est à l'ancre, vous devez vous assurer que vous ne vous trouvez pas derrière le volant ou on va vous accuser et vous n'aurez pas la possibilité de prouver votre bon droit.

M. Eglington: Peut-être que mon exemple était malencontreux mais je crois tout de même qu'on peut s'objecter à ce que nous avons ici.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce qui m'inquiète, en dehors des considérations pratiques, que je ne nie pas au sujet de ce que vous avez soulevé, c'est le fait que c'est le port de Toronto qui prend cette décision et non pas la loi. Avec tout le respect que je leur dois, je dirais que ce qui m'inquiète, c'est que c'est ce groupe qui a pris cette décision.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce qu'il dit en fait, c'est que celui qui va avoir la direction . . .

M. Eglington: Ils présument que des gens ont la direction. Présumer cela, c'est prendre quelque chose pour quelque chose d'autre et la charge de la preuve retombe sur vous si vous voulez vous excuser. Ce n'est pas aux commissaires à décréter cela!

M. Baker (Nepean-Carleton): L'Assemblée législative peut fort bien prétendre qu'un homme est une femme et prétendre qu'une personne est responsable de la conduite . . . Je ne puis m'opposer à l'application pratique de cet article, compte tenu de l'autorité qui l'a établi, là je suis d'accord. Mais ce qui m'inquiète, c'est qu'on voit surgir de plus en plus aux niveaux provincial et fédéral toutes sortes de commissions, de bureaux, d'autorités de conservation, etc., qui tous peuvent s'attribuer des pouvoirs qui sont en fait les pouvoirs du Parlement et des Assemblées législatives. Et toutes les personnes nommées auprès de ces assemblées, bureaux et commissions, ne sont pas élues mais nommées; voilà une pratique qui nous inquiète.

M. Eglington: Si chacun de ces organismes se met à créer des délits et à en rejeter la charge sur l'accusé . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord, mais votre dernière proposition m'a surpris. Vraiment, vous m'étonner car je puis vous dire que la moitié des bateaux du club de yacht vont se trouver à l'ancre car les gens sont en vacances et c'est un peu leur maison. Et donc chaque fois que quelqu'un prend un verre, il faudra s'assurer qu'il y a un gros cercle rouge qui indique: "ne vous assayez par ici lorsque vous buvez" ce qui retirera un siège. Cette stipulation est tout à fait raisonnable, car il est raisonnable de dire à une personne qui se trouve au siège de commande que c'est elle qui prendra la responsabilité de ce qui se produira si les gens se saoulent. Tout ce que je

[*Text*]

the can. All I am really saying is that when it is not in motion you can get yourself off the hook by simply saying, "Look, I can show you that we had not—"

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think that should be said, but not by The Toronto Harbour Commission.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What you are saying then, really, is that that is a matter of being purely ultra vires, that this should in the act and not in the regulations.

Mr. Eglington: I think it is more than ultra vires. It is the criterion of the committee as well, because if The Toronto Harbour Commissioners are allowed to do this in a case which you think is eminently reasonable, then you have to admit that every board and delegated authority can reverse the onus of proof in other cases.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This is not reversing the onus of proof, this is simply saying . . .

Mr. Eglington: . . . To operate or be ostensibly in charge of a vessel while intoxicated or under the influence of narcotics. If it just stopped there would be up to the harbour commissioners, in prosecuting, to prove that you were ostensibly in charge of the vessel while intoxicated.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, it may be unreasonable if the poor guy, the helmsman, is the one who is going to take the can when the owner may be the real drunk but they decide that somebody has to take the responsibility rather than have the whole crew taking the rap.

Mr. Eglington: The charges should be brought against the person who is actually operating or in charge and people should not be deemed to be . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I can see that that is a valid point, because it may be that the poor helmsman may not be in charge at all, so it is a question of fact as to who is in charge. Because if the owner is on board and he says, "You run the boat, or if they are both drunk, I guess the owner, really, should be more liable for letting the person—I have forgotten, is there not something in the automobile . . . ?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Oh, yes, for allowing or permitting . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): For permitting or something, I am not sure.

Mr. Eglington: You can just expunge the last suggestion that I made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, we agree on expunging the suggestion. What do we say? I think that is rather unreasonable, that he be deemed when he may not be actually the person in charge. Knowing the way boats work, somebody could be rushing up and fixing the sails or doing something else who is the real boss.

[*Translation*]

veux dire cependant, c'est que lorsque le navire n'est pas en mouvement, vous pouvez vous décharger de cette responsabilité en disant simplement: "je puis vous prouver que nous n'avions pas . . ."

M. Baker (Nepean-Carleton): Je crois qu'il faut le dire mais ce n'est pas à la Commission du Port de Toronto de le faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous voulez donc dire en réalité qu'il s'agit là d'une question *ultra vires* et qu'il faudrait que ce soit prévu dans la loi et non pas dans les règlements.

M. Eglington: Je crois que c'est plus que dépasser la loi. Il s'agit d'un critère établi par le Comité car si les commissaires du port de Toronto doivent permettre que l'on agisse ainsi dans un cas que vous jugez tout à fait raisonnable, il faut alors admettre que chaque commission ou autorité déléguée pourra renverser la charge de la preuve dans les autres cas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne s'agit pas de renverser la charge de la preuve, il s'agit simplement . . .

M. Eglington: . . . de conduire ou de prendre ostensiblement la direction d'un navire pendant que l'on est en état d'ébriété ou sous l'influence de narcotiques. Si l'on s'arrêtait là, ce serait au port de Toronto, lorsqu'il ferait les poursuites, de prouver que vous aviez ostensiblement la direction du navire tandis que vous étiez en état d'ébriété.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, il ne serait pas raisonnable que celui qui tient la barre soit celui qui doive prendre la responsabilité alors que le propriétaire peut être complètement ivre mais on a décidé que quelqu'un devrait prendre cette responsabilité plutôt que tout l'équipage.

M. Eglington: Les accusations devraient être portées contre la personne qui effectivement conduit ou prend la direction du navire et l'on ne devrait pas présumer que des personnes . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je pense que c'est là quelque chose de valable car il se peut fort bien que le pauvre timonier n'ait pas du tout la direction du navire. Il s'agit donc de savoir qui en a réellement la direction. Si le propriétaire se trouvait à bord et disait: "C'est vous qui conduisez le navire" ou si tous les deux sont ivres, je crois que ce serait plutôt le propriétaire qui devrait être responsable d'avoir permis aux gens . . . Je ne me souviens plus mais n'y avait-il pas quelque chose à ce sujet dans le cas de l'automobile . . . ?

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui, qui permettait . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qui permettait quelque chose, je n'en suis pas sûr.

M. Eglington: Vous pouvez simplement oublier la dernière proposition que je vous ai faite.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord, nous sommes prêts à l'effacer. Que disions-nous? Je ne crois pas qu'il est très raisonnable que l'on considère qu'il soit censé avoir agi ainsi quand il se peut qu'effectivement, il ne soit pas la personne qui ait la direction du navire. Quand on connaît les navires, on sait que quelqu'un peut être là en train de se presser à arranger les voiles ou faire quelque chose d'autre et que c'est lui qui est le véritable patron.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It may lead to a change. I have lived with that provision in the criminal law, as a practising lawyer, with respect to the deeming aspects of the Criminal Code for impaired driving. I do not see why it would be intolerable for them to consider an amendment to the statutes to allow that, because I think it is only reasonable.

Mr. Eglington: The statute has not been amended in any substantial way since 1911, I think it is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess that is really the thing.

Mr. Eglington: What they are basically doing is copying things out of the code or the Highway Traffic Act and saying, this is just the thing for you harbour commissioners to put in the harbour. It is not for them to do it.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I just worry about these administrative tribunals, omnipresent as they are.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And it is not quite the same as an automobile.

Are there any more?

Mr. Eglington: We still have the last one to do yet.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: The berthage charges.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, CRC c. 1557—Toronto Harbour Tariff of Berthage Charges.

TORONTO HARBOUR TARIFF OF BERTHAGE CHARGES

Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911

May 14, 1980

Criterion 1(a)

Section 6

If this section amounts to an attempt by the Harbour Commissioner to exclude all liability for any acts or omissions of itself and of its servants or agents it would appear to be *ultra vires*, as there is no authority in the Toronto Harbour Commissioners' Act which allows the making of a by-law limiting, far less excluding, the Commissioners' civil liability.

• 1240

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The regulation says:

> Every vessel moored in the harbour shall be so moored entirely at the owner's risk.

My comment on is what about if somebody else runs into you? I mean why should it be entirely at the owner's risk? It should not exclude liability from drunken people who are sailing other boats. It may be entirely at the owner's risk as far as the harbour is concerned.

Mr. Eglington: They cannot do that either.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, but in any event it does not seem to be reasonable. If they are trying to

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela pourrait nous conduire à un changement. A titre d'avocat dans ma pratique, j'ai eu à tenir compte de cette stipulation de la loi criminelle, de cet aspect où l'on présume des choses dans le cas des gens qui conduisent en état d'ébriété. Je ne vois pas pourquoi l'on ne pourrait pas considérer de modifier la loi, ce serait raisonnable.

M. Eglington: La loi n'a pas été grandement modifiée depuis 1911, je crois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est justement là que se trouve le problème.

M. Eglington: Ce que l'on fait fondamentalement, c'est de copier le code de la route ou la Highway Traffic Act et de l'appliquer au cas du port. Ces gens n'ont pas le droit d'agir ainsi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je m'inquiète de l'omniprésence de ces tribunaux administratifs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et il ne s'agit pas ici d'un cas semblable à celui d'une automobile.

Y en a-t-il d'autres?

M. Eglington: Il nous en reste un.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'excuse.

M. Eglington: Il y a ces questions des droits de bassin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C.R.C. c. 1557—Tarif des droits de bassin du port de Toronto.

TARIF DES DROITS DE BASSIN DU PORT DE TORONTO

Loi de 1911 sur les commissaires du Havre de Toronto

Le 14 mai 1980

Critère 1a)

Article 6

Si cet article cherche à dégager le commissaire du Havre de toute responsabilité à l'égard de tout acte ou omission commis par lui-même, par ses employés ou ses agents, l'article constituerait un abus de pouvoir étant donné que la Loi sur les commissaires du Havre de Toronto n'autorise pas la promulgation de règlements limitant, ou, qui plus est, annulant, la responsabilité des commissaires au civil.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le règlement indique:

> Tout navire amarré dans le port le sera entièrement aux risques du propriétaire.

Je me demande ce qui se produira si quelqu'un se précipite sur votre navire? Pourquoi le propriétaire serait-il dans ce cas entièrement responsable? On ne devrait pas exclure la responsabilité des personnes ivres qui pilotent d'autres navires. La responsabilité du propriétaire ne devrait être entière peut-être dans le cas du port lui-même.

M. Eglington: On ne peut pas non plus procéder ainsi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, mais de toute façon, cela ne semble pas raisonnable. Si l'on veut exclure la

[*Text*]

exclude liability for other people I think we should do something about it.

Is that everything?

Mr. Eglington: That is the lot.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine. Has anybody got anything else? By jove, we got through in pretty good time.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

responsabilité d'autres personnes, je crois que nous devons intervenir.

Est-ce tout?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Y a-t-il quelqu'un qui veut soulever une autre question? Alors tant mieux, nous avons terminé dans un temps très raisonnable.

La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, October 30, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le jeudi 30 octobre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING:

The Second and Third Reports to both Houses of Parliament

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

Les deuxième et troisième rapports aux deux Chambres du Parlement

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27739—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	Robinson (*Burnaby*)—(11)
Kempling	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

Mr. Robinson (*Burnaby*) replaced Mr. Manly.

CORRIGENDUM

Issue No. 5, page 5:6

Strike out the third last paragraph and substitute therefor the following:

"On the motion by Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), it was agreed that the report be adopted as amended.

On the motion by Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), it was agreed that the Joint Chairmen of the Committee do report to their respective House."

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

M. Robinson (*Burnaby*) remplace M. Manly.

CORRIGENDUM

Fascicule nº 5, page 5:6

Remplacer le paragraphe antépénultième par ce qui suit:

«Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), il est convenu que le rapport modifié soit adopté.

Sur motion de M. Baker (*Nepean-Carleton*), il est convenu que les coprésidents du Comité présentent le rapport à leur Chambre respective.»

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: June 17, 1980
To the House of Commons: June 18, 1980

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SECOND REPORT

In relation to its permanent reference, section 26 of the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, and to its further reference set out in its First Report of this session and approved by both Houses on June 4, 1980 empowering the Committee to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process, your Committee recommends:

That it be given authority to attend a conference on the scrutiny of delegated legislation in Canberra, Australia from September 29 to October 3, 1980; and

That your Committee or its subcommittees and members of your Committee have the power, when your Committee deems it necessary, to adjourn or travel from place to place inside or outside Canada and that, when deemed necessary, the required staff accompany your Committee, subcommittees or members of your Committee, as the case may be.

Respectfully submitted,

Les coprésidents

John M. Godfrey

Perrin Beatty

Joint Chairmen

The following paragraph was included in the Report to the House of Comons only:

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 2*) is tabled.

(The above Report was referred back to the Committee by the Senate, and was withdrawn from the Order Paper in the House of Commons).

To the Senate and to the House of Commons: June 27, 1980

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

THIRD REPORT

In relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act,* 1970-71-72, c. 38, and to its further reference set out in its First Report of this session and approved by both Houses on June 4, 1980 empowering the Committee to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process, your Committee recommends:

RAPPORTS AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: le 17 juin 1980
A la Chambre des communes: le 18 juin 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, et à son Ordre de renvoi supplémentaire inclus dans son premier rapport de la présente session et adopté par les deux Chambres le 4 juin 1980, l'autorisant à effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement, votre comité recommande:

Que lui soit donnée l'autorisation d'assister à une conférence sur l'examen des pouvoirs délégués à Canberra, Australie du 29 septembre au 3 octobre 1980; et

Que votre comité, ses sous-comités et ses membres soient habilités, lorsque votre comité le juge nécessaire, à se transporter ou voyager d'un lieu à un autre au Canada ou à l'étranger et que, lorsque cela est jugé nécessaire, votre comité, sous-comités ou membres de votre comité, selon le cas, soient accompagnés des employés dont ils ont besoin.

Respectueusement soumis,

Le paragraphe suivant était inclus seulement dans le rapport à la Chambre des communes:

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule nº* 2) est déposé.

(Le Sénat a déféré de nouveau ce rapport au Comité et il a été retiré du Feuilleton à la Chambre des communes).

Au Sénat et à la Chambre des communes: le 27 juin 1980

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires,* 1970-1971-1972, c. 38, et à son Ordre de renvoi supplémentaire inclus dans son premier rapport de la présente session et adopté par les deux Chambres le 4 juin 1980, l'autorisant à effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement, votre comité recommande:

That it be given to send five (5) members of the Committee and one (1) Committee Counsel to the conference of the committees on Subordinate Legislation of the Parliaments of the Commonwealth to be held in Canberra, Australia from September 29 to October 3, 1980.

Respectfully submitted,

Que soit donnée à cinq (5) membres du comité et à un (1) conseiller du comité l'autorisation d'assister à une conférence des comités sur la législation déléguée des Parlements du Commonwealth à Canberra, Australie du 29 septembre au 3 octobre 1980.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

John M. Godfrey

Perrin Beatty

Joint Chairmen

(Concurred in by the Senate and by the House of Commons on July 9, 1980)

(Agréé par le Sénat et par la Chambre des communes le 9 juillet 1980)

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 30, 1980
(10)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Honourable Senator Godfrey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Hnatyshyn, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Robinson (*Burnaby*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*)

On SOR/74-456, Regulations for the transportation of dangerous commodities by rail:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canadian Transport Commission and of the Department of Justice with respect to certain comments by the Committee.

The Committee proceeded to consider two other matters not directly related to the review of statutory instruments:

On motion by Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*):

It was agreed,—That the Committee retain the services of Mrs. Danielle Parent Bélisle as Civil Law Counsel to the Committee.

On motion by the Honourable Senator Lafond:

It was agreed,—That a corrigendum be printed to strike out on page 5:6 of Issue No. 5 the third last paragraph and to substitute therefor the following:

> "On the motion by Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), it was agreed that the report be adopted as amended.
>
> On the motion by Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), it was agreed that the Joint Chairmen of the Committee do report to their respective House."

The Committee then resumed its reviews of statutory instruments.

On C.R.C. c. 461—Customs Sufferance Warehouses Regulations:

It was agreed,—That further consideration of this matter be deferred until the meeting of November 13, 1980.

The Committee considered SOR/74-8, Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations.

On SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee contact the Parliamentary Committee which will examine the

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 OCTOBRE 1980
(10)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Hnatyshyn, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Robinson (*Burnaby*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1*)

Quant au DORS/74-456—Règlement régissant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne des transports et du ministère de la Justice concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité entreprend l'étude de deux autres questions indirectement liées à l'examen des textes réglementaires:

Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*):

Il est convenu,—Que le Comité retienne les services de Mme Danielle Parent Bélisle à titre de conseiller en droit civil auprès du Comité.

Sur motion de l'honorable sénateur Lafond:

Il est convenu,—Qu'un correctif soit apporté pour remplacer le troisième avant-dernier paragraphe de la page 5:6 du Fascicule nº 5 par ce qui suit:

> «Sur motion de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), il est convenu que le rapport soit adopté tel qu'il a été modifié.
>
> Sur la motion de M. Baker (*Nepean-Carleton*), il est convenu que les coprésidents du Comité fassent rapport à leur Chambre respective.»

Le Comité reprend ensuite son étude des textes réglementaires.

Quant à la C.R.C. c. 461—Règlement concernant l'établissement des entrepôts d'attente de douane:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie de cette question soit reportée jusqu'à la séance du 13 novembre 1980.

Le Comité étudie le DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux.

Quant au DORS/77-836—Règlement sur la sécurité de l'information (uranium):

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le Comité parlementaire, qui examinera lesdits

said regulations in legislation now before Parliament, with respect to certain comments by the Committee.

On Fees Orders made pursuant to section 13(*b*), Financial Administration Act:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the President of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered the Third Report, 4th Session, 30th Parliament (S.I. No. 4) "Natural Growth".

On SOR/79-151, Small Businesses Loans Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-508, Territorial Timber Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On the Export Levies on Crude Oil:

It was agreed,—That the Joint Chairman of the Committee (Senator Godfrey) will inquire verbally from the Minister of Energy, Mines and Resources as to the status of the impending regulations.

On SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations:

It was agreed,—That further consideration of the above regulation be deferred to a later date.

On SOR/76-716, Grain Futures Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On Amendments to the Income Tax Regulations made effective at dates before the amending Orders in Council were passed and SOR/79-286, Canada Pension Plan Regulations, amendment:

It was agreed,—That further consideration of the above regulations be deferred to a later date.

On SOR/77-869, Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations and SOR/78-286, Railway Passenger Services Contract Regulations and SOR/78-287, Schedule D to the Financial Administration Act:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-88, Parole Regulations, amendment:

It was agreed,—That further consideration of the above regulation be deferred to a later date.

On SOR/78-810, SOR/79-481, Unemployment Insurance Regulations, amendment:

règlements dans la législation qu'étudie actuellement le Parlement, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux Décrets prévoyant la prescription de frais promulgés aux termes de l'alinéa 13*b*) de la Loi sur l'administration financière:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le président du Conseil du trésor concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le Troisième rapport, 4e session de la 30e législature (T.R. nº 4) «Végétation».

Quant au DORS/79-151—Règlement sur les prêts aux petites entreprises—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Industrie et du Commerce concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-508—Règlement sur le bois des Territoires—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant à la Redevance sur le pétrole brut exporté:

Il est convenu,—Que le coprésident du Comité (Le sénateur Godfrey) s'enquiert verbalement auprès du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de la situation des règlements en préparation.

Quant au DORS/77-624—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie du règlement susmentionné soit renvoyé à une date ultérieure.

Quant au DORS/76-716—Règlement sur les marchés de grain à terme:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux modifications aux Règlements de l'impôt sur le revenu, prenant effet avant l'adoption des décrets en conseil modificateurs, et au DORS/79-286—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie des règlements susmentionnés soit renvoyés à une date ultérieure.

Quant au DORS/77-869—Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers et au DORS/78-286—Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs et au DORS/78-287—Annexe D de la Loi sur l'administration financière:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-88—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—Modification:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie du Règlement susmentionné soit renvoyée à une date ultérieure.

Quant aux DORS/78-810 et 79-481—Règlement sur l'assurance-chômage—Modifications:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Fisheries and Oceans with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/79-785—Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979.

On SOR/77-866—Wildlife Area Regulations:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of the Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/73-36—Canadian Passport Regulations.

On SOR/78-792, Weights and Measures Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/80-186, Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment and SOR/80-384, Coast Guard Radio Station Charges Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/80-436, Consolidated Regulations Delivery Regulations, amendment and SOR/80-593, Canada Gazette (1978) Special Issue Regulations, amendment.

On SOR/72-337, Narcotic Control Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Health and Welfare with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered the Post Office Crown Corporation Bill.

The Committee considered:

SOR/79-351—Polybrominated Biphenyl Regulations

SOR/79-353, SOR/79-532—Pacific Shellfish Regulations, amendments

SOR/79-356—I.A. and N.D. Canal Land Regulations, amendment

SOR/79-358, SOR/79-512, SOR/79-529—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/79-360—Proclamation Terminating the Ministry of State for Urban Affairs Effective April 1/79

SOR/79-366—Plant Quarantine Regulations, amendment

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/78-867—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Pêches et des Océans concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/79-785—Décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferrucio Lamborghini S.p.A.

Quant au DORS/77-866—Règlement sur les réserves de la faune:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Environnement concernant certains commentaires émis par le Comité:

Le Comité étudie le DORS/73-36—Règlement sur les passeports canadiens.

Quant au DORS/78-792—Règlement sur les poids et mesures—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/80-186—Règlement sur la protection des pêcheries—Modification et le DORS/80-384—Règlement sur les Droits des stations radio de la Garde côtière:

Il est convenu,—Que le Conseiller du comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/80-436—Règlement sur la fourniture de la Codification des règlements à certaines personnes—Modification et le DORS/80-593—Règlement sur le numéro spécial de 1978 de la Gazette du Canada—Modification.

Quant au DORS/72-337—Règlement sur les stupéfiants—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Santé et du Bien-être concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le Bill constituant la Société canadienne des postes.

Le Comité étudie les

DORS/79-351—Règlement sur les biphényles polybromés

DORS/79-353, DORS/79-532—Règlement de pêche des mollusques et crustacés du Pacifique—Modification

DORS/79-356—Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du ministère A.I.N.C.—Modification

DORS/79-358, DORS/79-512, DORS/79-529—Règlement sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/79-360—Proclamation supprimant le département d'État chargé des Affaires urbaines à compter du 1er avril 1979

DORS/79-366—Règlement sur la quarantaine des plantes—Modification

SOR/79-367—Seeds Regulations, amendment

SOR/79-369—Polychlorinated Terphenyl Regulations

SOR/79-372—Public Harbours Regulations, amendment

SOR/79-379—Sugar Beet Stabilization Regulations, 1977

SOR/79-388—Cradles and Cribs Regulations, amendment

SOR/79-392—Immigration Regulations, 1978, amendment

SOR/79-403—Federal-Provincial Sales Tax Reduction Arrangement Regulations

SOR/79-404—Patricia Bay Anchorage Regulations, revocation

SOR/79-406—Arctic Waters Pollution Prevention Regulations, amendment

SI/79-35—Automobile Components Remission Order, amendment

SI/79-36—Canadian Admiral Corporation Ltd. Television Set Remission Order No. 2

SI/79-38—Volkswagen Remission Order 1978, amendment

SI/79-39—Non-Commercial Importations Remission Order

SI/79-40—Proclamation Declaring that the Agreement of Social Security between Canada and Italy is in force Effective December 20, 1978

SI/79-43—Fisheries Prices Support Order, amendment

SI/79-44—Inward Processing Remission Order

SI/79-51—Philips Electronics Ltd. Television Set Remission Order

SI/79-52—White Motor Corporation of Canada Ltd. Remission Order, amendment

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/79-367—Règlement sur les semences—Modification

DORS/79-369—Règlement sur les triphényles polychlorés

DORS/79-372—Règlement sur les ports publics—Modification

DORS/79-379—Règlement de 1977 sur la stabilisation du prix de la betterave à sucre

DORS/79-388—Règlement visant les berceaux et lits d'enfant—Modification

DORS/79-392—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification

DORS/79-403—Règlement sur les arrangements entre le gouvernement fédéral et les provinces portant sur les réductions de taxes de vente

DORS/79-404—Règlement sur le mouillage dans la Baie Patricia—Abrogation

DORS/79-406—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques—Modification

TR/79-35—Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles—Modification

TR/79-36—Décret de remise sur les appareils de télévision Canadian Admiral Corporation Ltd. (nº 2)

TR/79-38—Décret de remise des droits de douane (Volkswagen) (1978)—Modification

TR/79-39—Décret de remise sur les importations non commerciales

TR/79-40—Proclamation avisant de l'entrée en vigueur à compter du 20 décembre 1978 de l'Accord de sécurité entre le Canada et l'Italie

TR/79-43—Décret sur le soutien des prix des produits de la pêche—Modification

TR/79-44—Décret de remise pour le traitement intérieur

TR/79-51—Décret de remise sur les appareils de télévision Philips Electronics Ltd.

TR/79-52—Décret de remise de douane (White Motor Corporation of Canada Ltd)—Modification

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 30, 1980

• 1542

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We need a quorum of five to pass a couple of resolutions about hiring counsel and there is one correction, but let us start, and when a quorum arrives we will deal with them.

All right, the first is the regulations for the transportation of dangerous commodities by rail, SOR/74-456.

Mr. Eglington, would you explain briefly exactly what that is?

Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee): There are two separate points involved. The examination of these regulations brought to light the fact that the consolidation has a series of numbers in it with no names opposite the numbers, and those numbers are of the unpublished statutory instruments. A letter went off to the Department of Justice as to why the names were not given, and the answer that has come back from the minister is that in some instances they had no titles and that giving the numbers was of great assistance to people in locating the instruments and inspecting them.

It is a little difficult to see how one could locate the instrument or inspect it if there was no indication of what it was about or what its title was if it had one, and the fact that some of them do not have titles does not stop them being part of the law of Canada.

As to the actual unpublished regulations involved in this instance, the transportation of dangerous commodities by rail, the reply from the president of the Transport Commissioners is that the red book is still not fully translated and therefore cannot be registered as a statutory instrument, and that the exemption upon which reliance is placed for nonpublication is that proper steps are taken to bring the instruments to the attention of those affected. Those affected are thought to be, or construed to be, the railway companies themselves and not anybody else who might be affected. Mr. Benson is of the opinion that referring to the Mississauga accident is not a valid argument for publishing the regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, it does not seem to me that we have really had a satisfactory answer as to why they have merely published the registration number but not something about the unpublished material itself. We do not know what it relates to, and it seems to me there could be many—maybe hundreds of them—and you may be looking for something but you do not really know what to look for.

It would seem to me that if they publish the numbers, surely they should also publish whether it is about transport, or whatever it may be. There should be some indication by words as to what that regulation or that unpublished material is about.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 30 octobre 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il nous faut un quorum de cinq pour pouvoir adopter des résolutions en vue d'engager un conseiller et il y a une correction à apporter . . . mais nous allons commencer et nous traiterons de ces questions lorsque nous aurons le quorum.

Tout d'abord, nous avons à étudier le DORS/74-456, soit le règlement concernant le transport de produits dangereux par chemins de fer.

Pourriez-vous, monsieur Eglington, nous expliquer brièvement de quoi il s'agit?

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Il faut tenir compte de deux questions distinctes dans ce cas. L'examen de ces règlements a mis en évidence le fait que dans cette modification, il y a une série de numéros vis-à-vis desquels il n'y a aucun nom et ces numéros correspondent aux textes réglementaires non publiés. Nous avons envoyé une lettre au ministère de la Justice pour lui demander la raison pour laquelle ces noms n'étaient pas donnés et la réponse du ministre indique que dans certains cas on ne disposait pas des titres de ces textes mais que les numéros étaient fort utiles pour trouver les textes et les examiner.

On a du mal à concevoir comment on peut trouver ces textes ou les examiner s'il n'y a aucune indication de la nature du texte ou du titre s'il en existe un. Le fait que certains de ces textes n'ont pas de titre ne les empêche pas de faire partie des lois du Canada.

Quant à savoir pourquoi ces règlements, se rapportant dans notre cas au transport de produits dangereux par chemins de fer, n'ont pas été publiés, le président de la Commission des transports nous a indiqué dans sa réponse que le livre rouge n'avait pas été entièrement traduit et ne pouvait pas par conséquent être enregistré à titre de texte statutaire. Et dans le cas de la non-publication, on a pris les mesures nécessaires pour faire connaître aux personnes impliquées, soit les sociétés des chemins de fer et non pas toute personne touchée, la nature de ces textes. M. Benson pense que l'accident de Mississauga ne constitue pas une raison valable pour faire publier ces règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, il ne semble pas qu'on ait reçu de réponse satisfaisante quant au fait que l'on ait simplement publié le numéro d'enregistrement sans donner la nature du document non publié. Nous ne savons pas de quoi il s'agit et il peut y avoir des centaines de documents de ce genre et, dans certains cas, il se peut que vous cherchiez quelque chose mais que vous ne sachiez pas exactement quoi.

Il me semble qu'en publiant les numéros, on aurait aussi dû publier quelque chose sur la nature de l'affaire, qu'il s'agisse de transport ou autre . . . On aurait dû fournir quelques indications sur ce dont il s'agissait dans ce règlement ou dans ce document non publié.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes; the note I have made is: should we not write back and ask how a regulation that is unnamed is brought to the public's attention? Also, as you know, if there is an upublished regulation, how do you locate it?

• 1545

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): For instance, if somebody contacted the minister's office and said "I would like to have all the regulations or material" on a certain topic, would the department then check all these, just the numbers, and check the material to see what it is, whether it is relative to the enquiry that is made?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. As a preliminary point, I wonder if we can have some explanation of why we are in this particular room for the meeting.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There was no other room; I asked the clerk that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am curious myself, having gone to the other room.

Mr. Robinson (Burnaby): I went down to 112 and it was empty.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I happened to notice it on the notice myself just at the last minute. I think we should have drawn attention to it; if we are not meeting in the usual room, put a big red mark on the notice so everybody knows. It happens occasionally.

The Clerk: I was told by the House of Commons that the room had already been taken by some other group or organization which had priority.

Mr. Robinson (Burnaby): It is empty now. I think perhaps there was some confusion, and that meeting was cancelled.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It has happened before that one of the senators goes over to the West Block when nobody notices. I think if we are not going to be in our usual room, will you just flag it? Otherwise you do not mind coming to the Senate.

Mr. Robinson (Burnaby): That is my concern, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you think you are a little young for that?

Mr. Robinson (Burnaby): With respect to the regulations that we are dealing with now, I think there is a very serious question that has to be raised here, not just in terms of the question my friend from Etobicoke-Lakeshore raised, but in terms of the substance of their reply. I find it frankly incredible that the Canadian Transport Commission can suggest that the only persons who are affected by regulations for the transportation of dangerous commodities by rail are the railway companies themselves.

One need only look to the example of Mississauga to see that obviously, I think beyond any doubt, the general public—for example, in my own riding of Burnaby which has both CN and CP going through it, the general public is vitally affected

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui; j'ai ici une note en ce sens: devrions-nous écrire à nouveau et demander comment un règlement sans titre, peut être porté à l'attention du public? En leur écrivant, nous leur demanderions aussi comment faut procéder pour trouver un texte réglementaire non publié.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En supposant, par exemple, que quelqu'un se mette en rapport avec le bureau du ministre et lui demande: «J'aimerais obtenir tous les règlements ou tous les documents se rapportant à tel sujet», est-ce que le ministère va simplement vérifier les numéros et examiner les documents pour voir de quoi il s'agit, pour voir s'ils se rapportent à la demande?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Tout d'abord, pourrait-on savoir pourquoi nous nous trouvons dans cette salle pour cette séance?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y avait pas d'autre salle de disponible; j'avais posé la question au greffier.

Le coprésident (M. Beatty): Je suis aussi curieux de savoir car je m'étais rendu à l'autre salle.

M. Robinson (Burnaby): Je me suis rendu à la salle 112 et il n'y avait personne.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'en suis rendu compte en lisant l'avis de convocation à la dernière minute. Je crois qu'on devrait nous prévenir lorsqu'on ne se réunit pas dans la même pièce que d'habitude; je crois qu'on devrait mettre sur l'avis une marque en rouge afin que tout le monde soit prévenu. Cette situation se produit de temps à autre.

Le greffier: La Chambre des communes m'a indiqué que la salle avait déjà été retenue par quelque autre groupe ou organisation qui avait la priorité sur nous.

M. Robinson (Burnaby): Mais elle est vide maintenant. Il y a peut-être eu un malentendu car cette réunion a été annulée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est arrivé déjà qu'un des sénateurs se rende en catimini à l'édifice de l'ouest. Je crois que si nous ne devons pas nous réunir dans notre salle habituelle, vous devriez nous l'indiquer. Sinon, vous n'avez pas peur de vous rendre au Sénat.

M. Robinson (Burnaby): C'est ce dont je m'inquiète, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que vous vous pensez un peu trop jeune pour y venir?

M. Robinson (Burnaby): Pour discuter des règlements qu'on nous a présentés, je crois que nous avons ici un grave problème. Il ne s'agit pas seulement de la question qu'a soulevée mon ami d'Etobicoke-Lakeshore, mais il s'agit de la nature même de la réponse. Je trouve tout à fait incroyable que la Commission canadienne des transports puisse prétendre que les seules personnes touchées par les règlements du transport des produits dangereux soient les sociétés de chemins de fer.

Il suffit d'examiner ce qui s'est passé à Mississauga pour s'apercevoir que, de toute évidence, le public en général, et il n'y a qu'à voir par exemple dans ma circonscription de Burnaby qui est traversée par le CN et le CP, est touché directe-

[*Texte*]

by these particular regulations. In addition, there are a number of specific groups such as firefighters that are very concerned that these regulations should be properly drafted.

So, Mr. Chairman, I would suggest with respect that this letter is completely inadequate in terms of reply and that either we ask Mr. Benson to appear before this committee to justify why that commission, the Canadian Transport Commission, appears to be defending only the interests of the railway companies, or that we at least send back a very strongly worded letter to him asking how he can possibly suggest that the only persons affected by these regulations are the railway companies. If that reply is not satisfactory, then we call him before our committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I guess I did not look at it as closely. I presumed that they also consulted the shippers, who would be just as much interested, as well as the railways, but he does say:

> Furthermore, when amendments to the Red Book are made, shippers of goods . . .

. . . are made aware of the changes. That sounds as if they are only notified after it takes place.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I had not read it that carefully. Yes, I think that is a very good point. I had sort of presumed that in fact the only people who could be technically qualified would be the shippers and the railways, but if they are only consulting the railways that seems extraordinary.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, perhaps then—I do not know if a motion is in order—we could have a consensus that counsel send a strongly worded letter to the president of the Canadian Transport Commission.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): First of all, find out whether or not the shippers are . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Whether the shippers are or not, it has to go well beyond that, with respect, and I suggest we await that reply pending further action.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

Mr. Eglington: What about the Department of Justice?

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, in terms of the publication aspect.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I think we should write them and ask them.

June 10, 1980

The President,
Canadian Transport Commission,
Les Terrasses de la Chaudière,
15 Eddy Street,
Hull, Quebec

[*Traduction*]

ment par ces règlements. En outre, il y a un certain nombre de groupes tels que les pompiers, qui ont un intérêt vital à ce que ces règlements soient convenablement rédigés.

Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, je vous affirme que cette lettre ne constitue pas une réponse suffisante. Nous devrions donc soit demander à M. Benson de comparaître devant le comité afin de justifier l'attitude de la Commission canadienne des transports qui ne semble défendre que les intérêts des sociétés de chemins de fer, ou tout au moins nous devrions lui envoyer une lettre fort catégorique pour demander des explications sur ce fait que la commission prétend qu'il n'y a que les sociétés de chemins de fer qui sont touchées par ces règlements. Si la réponse que nous recevons n'est pas satisfaisante, nous demanderons à M. Benson de comparaître devant notre comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je n'ai pas examiné cette affaire de façon assez approfondie, je suppose que la Commission a consulté les expéditeurs qui sont tout aussi intéressés à la question que les chemins de fer. Mais M. Benson indique dans la lettre:

> En outre, lorsque des modifications sont apportées au livre rouge, les sociétés ferroviaires ainsi que l'expéditeur . . .

. . . en sont informés. Il semble qu'ils en soient informés après que les changements ont eu lieu.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je n'avais pas lu suffisamment de près. Je crois que vous avez raison, c'est très pertinent. J'avais en quelque sorte tenu pour acquis que les seules personnes techniquement compétentes seraient les expéditeurs et les sociétés de chemins de fer et cela semble tout à fait extraordinaire qu'on ne consulte que les sociétés de chemins de fer.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je ne sais pas s'il serait régulier de présenter une motion, mais nous pourrions décider ici que notre conseiller envoye au président de la Commission canadienne des transports une lettre qui soit rédigée dans les termes les plus catégoriques.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait d'abord chercher à savoir si les expéditeurs sont ou ne sont pas . . .

M. Robinson (Burnaby): Quel que soit le cas, avec tout le respect que je vous dois, il faut aller plus loin et je propose que nous attendions la réponse avant de prendre d'autres mesures.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

M. Eglington: Et qu'en est-il du ministère de la Justice?

M. Robinson (Burnaby): Oui, en ce qui concerne cette question de la publication.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je crois qu'on devrait écrire à ce ministère et poser cette question.

Le 10 juin 1980

Commission canadienne des transports
Les Terrasses de la Chaudière
15, rue Eddy
Hull (Québec)
K1A 0N9

[*Text*]
K1A 0N9

Re: Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail

Dear Mr. Benson:

The Committee considered these Regulations in a general way on 5th instant as a prelude to determining how to scrutinize them in accordance with the Committee's criteria. It was noted that these Regulations and the amendments to them are registered but unpublished regulations. The ground for the exemption from publication is given in the Statutory Instruments Regulations as being that in section 27(*c*)(ii) of the Statutory Instruments Act, namely that they affect or are likely to affect only a limited number of persons and that reasonable steps have been taken or will be taken to bring their purport to the notice of those persons affected or likely to be affected by them. The Committee wishes to know why exemption from publication was sought in the first instance, whether "persons" in section 27(*c*)(ii) of the Statutory Instruments Act is construed as meaning only the railway companies subject to the Regulations and whether recent events at Mississauga have caused any reconsideration of the unpublished nature of the Regulations. The Committee, of course, acknowledges that the Regulations are not in any way secret but wonders if they ought not to be publicised by publication in the Canada Gazette Part II in the usual way so that they form part of the public body of law.

Yours sincerely,

June 10, 1980

The Minister of Justice and
Attorney General of Canada,
Justice Building,
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Re: Index to the Consolidated Regulations of Canada—Registered but Unpublished Regulations

Dear Mr. Chrétien:

In considering, on 5th instant, the Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail, which are registered but unpublished regulations, the Committee noted that the Index to the Consolidated Regulations of Canada does not give the name of unpublished regulations. There appears for each such regulation only the registration number and the notation "NP" for "not published". The Committee wishes to know why the names of unpublished regulations were not included in the Index and what steps could be taken to correct the present situation which masks a considerable body of law from public notice.

Yours sincerely,

[*Translation*]

Objet: Règlement concernant le transport de produits dangereux par chemin de fer

Monsieur,

Le Comité a étudié ce règlement de façon générale le 5 courant en vue de déterminer comment lui appliquer les critères établis. Il a noté que ce règlement et ses modifications sont enregistrés, mais non publiés. Conformément au Règlement sur les textes réglementaires, l'alinéa 27*c*)ii) de la Loi sur les textes réglementaires, soustrait ce règlement à la publication parce qu'il ne concerne ou ne peut concerner qu'un nombre restreint de personnes et parce que les intéressés en ont été informés. Le Comité aimerait savoir pourquoi on a voulu soustraire ce règlement à la publication, si le terme «personnes» figurant à l'alinéa 27*c*)ii) de la Loi sur les textes réglementaires signifie seulement les sociétés ferroviaires assujetties au règlement et si l'on envisage maintenant de publier ce règlement compte tenu de l'accident survenu à Mississauga. Le Comité reconnaît naturellement que le règlement n'est pas secret, mais se demande s'il ne devrait pas être publié de la façon habituelle dans la partie II de la Gazette du Canada afin que le public puisse en prendre connaissance.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le 10 juin 1980

Le ministre de la Justice et
Procureur général du Canada
Immeuble de la Justice
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Objet: Index de la codification des règlements du Canada—Règlements enregistrés mais non publiés

Monsieur le ministre,

Le 5 courant, en étudiant le Règlement concernant le transport de produits dangereux par chemin de fer, qui est enregistré mais non publié, le Comité a noté que le titre des règlements non publiés ne figure pas dans la codification des règlements du Canada, qui ne donne pour ceux-ci que le numéro d'enregistrement et la mention «NP», signifiant «non publié». Le comité desire savoir pourquoi le titre des règlements non publiés n'apparaît pas dans l'index et quelles mesures il conviendrait de prendre pour corriger la situation actuelle étant donné que leur non-publication soustrait à la connaissance du public un nombre considérable de règlements.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de notre très haute considération.

[*Texte*]

July 9, 1980

Standing Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons on
Regulations and other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Attention: Senator John M. Godfrey, Q.C., Hon. Perrin Beatty, M.P.

Re: Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail

Dear Sirs:

Thank you for your letter of June 10, 1980, wherein you requested certain information of the Canadian Transport Commission concerning The Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail (The Red Book).

As you are no doubt aware, the Red Book is highly technical in nature. At the time the *Statutory Instruments Act* was enacted no suitable French version of the Red Book was available. Failing this translation, it was not possible for the Red Book to be published under the *Statutory Instruments Act* and, therefore, an exemption from publication was sought. Furthermore, a suitable translation of the Red Book is still not available, although amendments thereto have been affected in both official languages.

The Commission has construed "persons" in Section 27(c)(ii) of the *Statutory Instruments Act* as meaning the railway companies under its jurisdiction, to which the Red Book applies. The Commission believes that the contents of the Red Book have been brought to the attention of those railways, as well as to shippers of goods by rail. I would also like to advise you that it is the practice of the Commission, before making any major change to the Red Book, to discuss the proposed amendment with the railway companies in order to obtain their opinions and recommendations. Furthermore, when amendments to the Red Book are made, shippers of goods, as well as railway companies are made aware of the changes. Finally, in the opinion of the Commission, the recent events at Mississauga should not be cited as a reason for making publication of the Regulations necessary, as it is unlikely that the publication or non-publication of the Red Book would have had any bearing on an accident such as that which occurred at Mississauga.

Yours truly,

[*Traduction*]

Le 9 juillet 1980

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

A l'intention de: Sénateur John M. Godfrey, c.r. Honorable Perrin Beatty, député

Objet: Règlement concernant le transport de produits dangereux par chemin de fer

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre du 10 juin 1980 par laquelle vous demandiez certains renseignements à la Commission canadienne des transports au sujet du Règlement concernant le transport des produits dangereux par chemin de fer (livre rouge).

Vous n'êtes pas sans savoir que le livre rouge est de nature hautement technique. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires,* il n'en existait pas de version française acceptable. Comme on ne pouvait ainsi le publier conformément à la *Loi sur les textes réglementaires,* il a été décidé de le soustraire à la publication. En outre, il n'en existe toujours pas de traduction acceptable bien que les modifications qui y ont été apportées aient été publiées dans les deux langues officielles.

D'après la Commission, le terme «personnes» apparaissant à l'alinéa 27(c)(ii) de la *Loi sur les textes réglementaires* s'applique aux sociétés ferroviaires qui relèvent de sa compétence et qui sont régies par le livre rouge. La Commission juge que les sociétés ferroviaires ainsi que les expéditeurs qui livrent leurs produits par chemin de fer ont été informés du contenu du livre rouge. J'aimerais aussi vous aviser que la Commission a pour habitude, avant d'apporter une modification importante, d'en discuter avec les sociétés ferroviaires afin de connaître leur position et leurs recommandations. En outre, lorsque des modifications sont apportées au livre rouge, les sociétés ferroviaires ainsi que les expéditeurs en sont informés. Finalement, la Commission n'est pas d'avis que l'accident récent survenu à Mississauga rend nécessaire la publication du règlement, étant donné qu'elle ne contribuerait nullement à éviter un accident de ce genre.

Veuillez agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

[*Text*]

July 15, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.,
Honourable Perrin Beatty, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons and other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, K1A 0A4

Dear Senator Godfrey and Mr. Beatty:

Thank you for your letter of June 10, 1980 inquiring as to why the names of unpublished regulations were not included in the Index to the Consolidated Regulations of Canada 1978. I assume you are referring to the Schedule to the Consolidation printed with the Table of Contents in the last volume of the consolidation as there is no index as such.

The short table of abbreviations preceding the Schedule notes the letters "N.P." as meaning "not published in Part II of the *Canada Gazette*". The mandate of the Statute Revision Commission in preparing the Consolidation was to prepare a consolidation of the regulations which is defined in subsection 11(3) of the *Statute Revision Act* as including "regulations, statutory instruments and other documents printed in the *Canada Gazette* Part II." In preparing the Schedule the Commission was of opinion that, although not required by that Act, unpublished material should be indicated for to omit them would break the sequence of the original registration numbers set out in the first column. Titles to these instruments were omitted, I am informed, because in a great many instances, they were not regulations and therefore had no titles.

I find it difficult therefore to accept the statement in the closing sentence of your letter that the absence of the titles of these documents "masks a considerable body of law from public notice." On the contrary, I should have thought, the listing of the registration numbers of unpublished regulations would be seen as being of considerable assistance in locating and, where permitted, inspecting them.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): While we have a quorum here, could we take advantage of it by passing two resolutions?

One is in connection with the retaining of the services of Mrs. Danielle Parent Belisle as civil law counsel to the committee. The motion we would like to have passed is that the committee retain the services of Mrs. Danielle Parent Belisle as civil law counsel to the committee.

Mr. Eglington and I saw Mr. Pelletier of the House of Commons staff and Mr. Eglington got a message this morning that, although the details are not worked out, it will be all right to go ahead, but they need an authorization.

[*Translation*]

Le 15 juillet 1980

Sénateur John M. Godfrey, c.r.
Honorable Perrin Beatty, député
Coprésidents
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa, K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre du 10 juin 1980 dans laquelle vous demandiez pourquoi les titres des règlements non publiés ne figuraient pas dans l'index de la codification des règlements du Canada de 1978. Je suppose que vous faites allusion à l'annexe de la codification publiée avec la table des matières dans le dernier volume de la codification étant donné qu'il n'existe pas d'index comme tel.

La courte liste d'abréviations précédant l'annexe indique que les lettres «N.P.» signifient «non publié» dans la partie II de la *Gazette du Canada*. La Commission de revision des lois avait pour mandat d'établir une codification des règlements qui, conformément au paragraphe 11(3) de la Loi sur la revision des lois comprendrait «les règlements, textes réglementaires et autres documents publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada*». En établissant l'annexe, la Commission jugeait qu'il convenait, bien qu'elle n'y était pas tenue par la Loi, de mentionner les documents non publiés parce qu'en omettant de le faire, on briserait la série de numéros d'enregistrement initiaux figurant dans la première colonne. Le titre de ces textes a été omis, m'informe-t-on, parce que dans de nombreux cas il ne s'agissait pas de règlements et qu'ils ne portaient donc aucun titre.

Il m'est donc difficile de reconnaître avec vous, selon la dernière phrase de votre lettre, que la non-publication des titres de ces documents «soustrait à la connaissance du public un nombre considérable de règlements». Au contraire, j'aurais cru que l'énumération des numéros d'enregistrement des règlements non publiés serait considérée comme une mesure permettant plus facilement de trouver ces règlements et de les étudier le cas échéant.

Veuillez agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puisque nous avons le quorum, pourrions-nous en profiter pour adopter deux résolutions?

L'une est aux fins de conserver les services de M^me^Danielle Parent Belisle, à titre de conseillère en droit civil auprès du comité. La motion est donc aux fins que le comité conserve ses services.

M. Eglington et moi-même nous avons rencontré M. Pelletier de la Chambre des communes. M. Eglington a reçu ce matin le message comme quoi, même si les détails n'avaient pas été établis, nous pouvons aller de l'avant, mais nous devons donner une autorisation.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I move that the committee retain the services of Mrs. Danielle Parent Belisle as civil law counsel to the committee.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The other is a technical one on the correction of the proceedings. I will read it out.

• 1550

The joint clerk of the committee erroneously reported that the two motions referred to below were moved by Mr. Robinson, while in fact two distinct motions were moved, one by Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore) and the other by Mr. Baker.

Would somebody make a motion to correct that?

Senator Lafond: I move that issue No. 5, page 5:6 be amended by striking out the third last paragraph and substituting therefor the following:

On the motion by Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore), it was agreed that the report be adopted as amended. On the motion by Mr. Baker (Nepean-Carleton), it was agreed that the joint chairmen of the committee do report to both Houses.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next is Customs Sufferance Warehouse Regulations, C.R.C. c. 461.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, just before we leave the last item, did the committee consider the letter from the Minister of Justice prior to my coming in?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we decided we should write and find out what good it is registering without giving a title to it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, so we will be following up with a further letter to the Minister of Justice.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Fine.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have a long letter here. Has anybody got any comment on that?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The Minister of National Revenue certainly did not answer the first question, which was why the power is vested in the deputy minister and not the minister; he just skated around it. I still think that is the essence of the whole question and everything else follows from that; why is there not ministerial responsibility through the minister and not the deputy minister?

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, could I suggest something? Walter Baker, as a former minister, raised this question in the committee. We might defer discussion of this particular item to enable him to comment, perhaps at our next meeting, since he did raise the question and certainly has

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je propose que le comité conserve les services de M^me^ Danielle Parent Belisle à titre de conseillère en droit civil auprès du comité.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): L'autre résolution est de nature technique et se rapporte à la correction du procès-verbal. Je vais lire ce dont il s'agit.

Le Greffier du Comité a signalé par erreur que les deux motions dont il est question ci-dessous ont été proposées par M. Robinson. Il s'agit en fait de deux motions différentes dont l'une a été proposée par M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore) et l'autre par M. Baker.

Quelqu'un voudrait-il proposer une motion visant à corriger cela?

Le sénateur Lafond: Je propose que la page 5,6 du fascicule 5 soit amendée en remplaçant le troisième et dernier paragraphe par ce qui suit:

Conformément à la motion proposée par M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore), il a été convenu que le rapport soit adopté tel qu'amendé. Conformément à la motion proposée par M. Baker (Nepean-Carleton), il a été convenu que les coprésidents du Comité fassent rapport aux deux Chambres.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au règlement sur les entrepôts d'attente de douanes, CRC chapitre 461.

Le coprésident (M. Beatty): Avant de passer au règlement suivant, je voudrais savoir si le Comité s'est penché avant mon arrivée sur la lettre que nous a envoyée le Ministre de la Justice?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous avons décidé de lui écrire pour savoir à quoi sert d'enregistrer des règlements s'ils n'ont pas de titre.

Le coprésident (M. Beatty): Nous allons donc envoyer une autre lettre au Ministre de la Justice.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): Bon.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons une longue lettre sous les yeux. Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministre du Revenu national n'a pas répondu à la première question qui était la suivante: Pourquoi c'est le sous-ministre et non pas le ministre qui détient ce pouvoir. Il a éludé la question. Je suis toujours persuadé que c'est là l'essentiel de notre question et que tout le reste en découle. Pourquoi le ministre n'est-il pas responsable au lieu du sous-ministre?

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je voudrais faire une proposition. En qualité d'ancien ministre, monsieur Walter Baker a soulevé cette question devant le Comité. Nous pourrions peut-être reporter à plus tard notre discussion, peut-être à notre prochaine réunion, afin de lui permettre de nous

[*Text*]

considerable knowledge of it. In fact, it relates to a matter in his own constituency.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the note I made was that Walter Baker made the point that giving reasons was very important and that we should therefore write back and ask them if they did give reasons when it was turned down.

Mr. Eglington: In the reply, in answer to point No. 4:

> . . . since the need for a sufferance warehouse is a customs need, provision in regulations for giving of notice of refusal of an application appear not to be necessary. It is certainly a Departmental practice to respond to all correspondence including unsolicited applications for sufferance warehouses.

That does not sound as if they necessarily give a detailed response.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, that is right. On this one, to Mr. Robinson of Etobicoke, they say:

> Considering the many administrative demands respecting in excess of 3,000 warehouses of various types, I believe the regulations are quite appropriate in recognizing the deputy minister's managerial discretion to deal with such administrative matters.

It struck me as fairly persuasive that a party probably would not bother with the minister on each one, that is why he gave the discretion.

Shall we accept the recommendation of Mr. Svend Robinson that we wait until Mr. Baker is here?

Mr. Robinson (Burnaby): Perhaps we could bring it to Mr. Baker's attention that this is on the agenda for the next meeting.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we can certainly deal with the thing, but if he has anything to add to it he can be asked if he wants to comment on it next time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you draw Mr. Baker's attention specifically to this? Ask him if he has a comment could he let us have it, speak to or write a letter to me or somebody, just so we know?

Mr. Eglington: It would be easier to put it on the meeting for not next Thursday but Thursday week, because the materials for next Thursday are already printed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): My own inclination at the present time is to write and ask them do they give reasons when they write, and so on, with any request.

• 1555

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I am afraid I have another meeting at 4 o'clock. I have reviewed the various materials before us. There is just one item which I wonder might possibly be deferred to the meeting two weeks from now, and that is the parole regulations amendment. I am

[*Translation*]

donner des précisions. C'est lui qui a soulevé cette question et je suis certain qu'il sait beaucoup de choses à ce sujet. Elle porte en effet sur un problème qui touche sa circonscription.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai en effet pris note de l'argument avancé par M. Walter Baker. Il est donc important que nous récrivions au ministère afin d'obtenir des explications.

M. Eglington: J'aimerais vous citer une partie de la réponse qui a été donnée au point numéro 4:

> . . . étant donné que les entrepôts d'attente sont établis afin de répondre aux besoins des douanes, il ne me semble pas nécessaire que le règlement stipule qu'il faille justifier le rejet d'une demande. Le ministère répond d'ordinaire à toutes les lettres, y compris aux demandes concernant l'établissement d'entrepôts d'attente.

Cela semble indiquer qu'il ne donne pas nécessairement de réponses détaillées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Voilà la réponse qui a été faite à M. Robinson, d'Etobicoke:

> Compte tenu des nombreuses exigences administratives concernant plus de 3,000 entrepôts divers, il convient parfaitement, à mon avis, que le règlement investisse le sous-ministre du pouvoir discrétionnaire voulu pour régler les questions administratives de ce genre.

Je suppose que ce pouvoir discrétionnaire a été conféré au sous-ministre de façon à éviter de saisir le ministre de simples questions administratives.

Devrions-nous accepter la recommandation de M. Svend Robinson, qui propose que nous attendions le retour de M. Baker?

M. Robinson (Burnaby): Nous pourrions peut-être attirer l'attention de M. Baker sur le fait que cette question est inscrite à l'ordre du jour de notre prochaine réunion.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pouvons certainement régler cette question, et s'il a des choses à ajouter, il pourra le faire la prochaine fois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pensez-vous qu'il faille attirer l'attention de M. Baker là-dessus? Nous pourrions lui demander de nous faire parvenir ses commentaires, par lettre par exemple?

M. Eglington: Il serait peut-être bon d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la réunion du jeudi de la semaine prochaine. En effet, les documents de la réunion de jeudi prochain sont déjà imprimés.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Je préfèrerais que nous leur écrivions une lettre pour leur demander de fournir des réponses détaillées.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je dois assister à une autre réunion à 16 heures. J'ai lu attentivement les documents qui nous ont été distribués. Il y a une question que j'aimerais reporter à l'ordre du jour de la séance prévue pour dans deux semaines, c'est l'amendement relatif au Règle-

[*Texte*]

meeting with someone on this particular subject from the National Parole Board and perhaps that could be deferred, if no one has any objections. That is SOR/79-88.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. The next one is SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations. The note I have made is that the response is all right, but check on November 1. Does anyone have anything else?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They state that they are being examined by their legal officers, and so on. I think this is quite in order.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but we should follow it up.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. They say we will have it by the end of October.

Mr. Eglington: I think we should keep a fairly tight check on them because this file is now almost exactly five years old.

June 26, 1980

The Honourable John Munro,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations

Dear Mr. Munro:

The Committee considered these Regulations on 19th instant when it had before it the letter of your Assistant Deputy Minister (Corporate Policy) to Mr. Eglington dated 11th February last. It was noted that amendments to the Regulations were then expected to be made in late April or early May 1980. As the amendments have not yet appeared in the Canada Gazette, we were instructed to enquire of you when it is now expected they will be made.

Yours sincerely,

August 1, 1980

The Honourable John M. Godfrey, Q.C.,
Joint Chairman,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey:

Thank you for your letter of June 26, co-signed by the Honourable Perrin Beatty, further to one from my Assistant

[*Traduction*]

ment sur la libération conditionnelle. Je dois rencontrer à ce sujet un représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles et nous pourrions peut-être reporter à plus tard notre discussion là-dessus. Il s'agit du DORS/79-88.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Nous passons donc au DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux. J'ai noté que la réponse obtenue était satisfaisante mais qu'il faudrait revérifier lors de la réunion du 1er novembre. Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La question est également étudiée par leurs conseillers juridiques. Tout est donc dans l'ordre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions néanmoins donner suite.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui. Nous sommes censés recevoir une réponse avant la fin du mois d'octobre.

M. Eglington: Ce dossier a maintenant 5 ans et nous ferions bien d'être vigilants.

Le 26 juin 1980

L'honorable John Munro,
Ministre des Affaires indiennes et
du Nord Canada,
Chambre des communes,
Ottawa (Ottawa)

Objet: DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Monsieur,

Le Comité a examiné le règlement en rubrique le 19 juin et pris connaissance d'une lettre adressée par votre sous-ministre adjoint (Politique générale) à M. Eglington le 11 février dernier. Le Comité a noté qu'on s'attendait à ce que les modifications au règlement soient faites à la fin d'avril ou au début de mai 1980. Ces modifications n'ayant pas encore été publiées dans la Gazette du Canada, on nous a chargés de vous demander quelle est maintenant la date prévue pour leur publication.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Le 1er août 1980

L'honorable John M. Godfrey, C.R.
Coprésident,
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes,
Règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 26 juin, qui portait également la signature de l'honorable Perrin Beatty, et don-

[*Text*]

Deputy Minister, Corporate Policy, about changes to SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations.

At the time Mrs. Labelle wrote that letter, we intended to make these minor but important changes and follow through with further structural revisions at a later date. In March of this year, however, it was decided that both the minor and major changes would be made at the same time. The new draft regulations have consequently been written and translated, and are now being examined by our legal officers. They are also being studied at each of the Regional Offices of our Indian and Inuit Affairs Program. We expect to be able to forward them to the Office of the Privy Council for final review shortly, and gazetting should therefore be effected before the end of October.

I trust this information will be of assistance.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations, and I think Mr. Eglington has a comment he would like to make about the bill.

Mr. Eglington: The problem with these regulations in the first instance was that they contained an ultra vires provision of the form "no one shall unless authorized in writing by the Minister". That was the subject of litigation and the regulation, that part of it, was held to be ultra vires.

The bill which has been introduced—and this is called the Foreign Proceedings and Judgments Bill and its number is 41—contains an enabling power permitting the attorney general in certain circumstances by order to prohibit or restrict the production of evidence, and so on. The enabling power does not extend to saying that the minister may prohibit, subject to his authorizing production of evidence.

The equivalent provision in the Australian act, from which much of this bill appears to be copied, reads:

> The Attorney General may by order in writing prohibit, except with his consent in writing or as otherwise permitted by the order . . .

This would give specific authority for the sort of regulation that has been made in the past. But this enabling power here will not extend to covering the regulation that the committee objected to in the first instance.

I do not know whether the committee wants to write a letter or wants to appear before the appropriate committee, but that enabling power is defective if they want to keep on doing what they have been doing n the past.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do you not write a letter pointing this out to them, then we will follow it through and see whether or not it is changed in the committee and someone will notify the committee. I think we should start appearing before these committees if there is faulty enabling power and try to nip them in the bud. I do not know whether it

[*Translation*]

nant suite à celle que vous aviez reçue de mon sous-ministre adjoint (Politique générale) au sujet des modifications à apporter à DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux.

Au moment où M^me^ Labelle vous a écrit, nous avions l'intention d'apporter ces modifications accessoires mais importantes et d'effectuer plus tard des révisions plus profondes. Cependant, en mars de cette année, on a décidé qu'on effecturait en même temps les modifications importantes et celles qui sont mineures. Le nouveau projet de règlement a donc été rédigé et traduit et il fait en ce moment l'objet d'un examen de la part de nos juristes. Ce projet est également étudié à chacun des bureaux régionaux de notre Programme des Affaires indiennes et inuit. Nous espérons être en mesure de le faire parvenir sous peu au Bureau du Conseil privé pour examen final; le règlement devrait donc être publié officiellement d'ici la fin d'octobre.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/77-836, Règlement sur la sécurité de l'information (Uranium). Je crois que M. Eglington voudrait faire une observation au sujet du projet de loi.

M. Eglington: Ce règlement contient une disposition anticonstitutionnelle qui se lit comme suit «personne ne pourra, à moins de produire une autorisation écrite du ministre . . .». Cette première phrase a été contestée et le règlement a donc été déclaré anti-constitutionnel.

Le bill 41 qui a été présenté et qui s'intitule Projet de loi sur les instances et jugements étrangers prévoit que, dans certains cas, le procureur général sera autorisé par décret à interdire ou à restreindre la production de témoignages, etc. Néanmoins, le règlement ne prévoit pas que le ministre puisse interdire la production de certains documents, de la même façon qu'il est habilité à autoriser la production de certains témoignages.

Il existe une disposition similaire dans la loi australienne, dont il semble que ce projet de loi se soit inspiré. Voilà ce qu'elle stipule:

> Le procureur général peut interdire la production de certains documents par un décret écrit . . .

Cette disposition habilite donc le ministre à faire certains règlements. Néanmoins, ce pouvoir ne s'applique pas dans le cas du règlement contesté par le Comité.

J'ignore si les membres du Comité souhaitent écrire une lettre au comité approprié ou faire une demande de comparution. Quoi qu'il en soit, ils n'ont pas le pouvoir de faire cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi n'enverriez-vous pas une lettre soulignant cet état de choses? Nous pourrions ensuite étudier en comité les changements qui auraient été apportés. Il serait bon de comparaître devant les comités pertinents pour contester de tels règlements afin de tuer dans l'œuf un tel abus de pouvoir. J'ignore si cela est

[*Texte*]

is completely in our terms of reference or not, but I think, as we have suggested . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): At what stage is C-41 at present?

Mr. Eglington: As far as I know it just has first reading.

Senator Lafond: So it is a question of appearing before those committees, or just sending a formal communication to the chairman of that committee when he gets the bill, saying that this is the attitude of this committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we were talking at a steering committee meeting that there is the possibility that the two co-chairmen might appear just to try and make our point. We have been talking in our report about enabling clause and we would like to see them referred to us. Just to illustrate the kind of expertise that we might have I would just send a letter—thought it might carry a bit more weight if we appeared—a carefully selected one.

Senator Lafond: I do not disagree with that, but it seems to me that we might get to the point where there is a variety of such instances and you might have to appear before a variety of committees, and if for some reason or other you do not, those committees will feel that Statutory Instruments does not take it too seriously since they do not show up.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I guess the point . . .

Senator Lafond: If we started off by a written notification saying if it is the wish that the chairmen or representatives of the committee appear before you we would be pleased to do so, but do not create the impression from the start that you will appear over the full range of potential such occurences.

• 1600

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just that for the next few months when we are trying to start a drive on trying to get some implementation of our reports, if we have some of these instances we might emphasize them by appearing. However, shall we start on this again by at least writing the minister? Should we just send a copy of the letter to the chairman? Do we know which committee they would appear before?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Presumably Justice and Legal Affairs.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do we not send a copy to that? Should we say that if there are any questions they would like to ask us we would be prepared . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I do not think we would be soliciting an invitation. I think our objections are less blatant than in the case of the Post Office Act. I think it would be useful perhaps to draw it to the attention of the committee that there are reservations about it.

Senator Lafond: It seems to me that would be the initial way to proceed. If we find it does not work with a committee or with two committees, then apply the pressure.

[*Traduction*]

conforme à notre mandat mais, comme nous l'avons proposé . . .

Le coprésident (M. Beatty): Où en est le bill C-41?

M. Eglington: Au stade de la première lecture.

Le sénateur Lafond: Il s'agit donc de comparaître devant ces comités ou bien d'envoyer une déclaration officielle aux présidents leur faisant part de notre position.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons envisagé au cours d'une réunion du comité directeur que les deux coprésidents comparaissent devant ce comité pour justifier leur point de vue. Nous avons abordé cette question dans notre rapport et nous aimerions que les clauses habilitantes nous soient renvoyées. Nous pourrions rédiger une lettre bien sentie, même s'il vaudrait encore mieux que nous comparaissions.

Le sénateur Lafond: Je suis d'accord avec vous, mais nous courons le risque d'avoir à comparaître devant plusieurs comités différents. Si nous négligeons de comparaître devant l'un ou l'autre, ils peuvent en conclure que nous nous désintéressons de leurs travaux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois où vous voulez en venir . . .

Le sénateur Lafond: Nous pourrions commencer par envoyer un avis écrit indiquant que nous serions prêts à comparaître si cela est jugé utile par les présidents ou les représentants des comités en question. Il est peut-être superflu de créer dès le début l'impression que nous allons comparaître dans chaque cas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est tout simplement que si nous essayons d'obtenir une mise en œuvre de nos recommandations au cours des quelques mois à venir, cela vaudrait la peine d'aller présenter certains de ces exemples de vive voix. Nous pourrions peut-être commencer par écrire au moins au ministre. Devons-nous simplement envoyer copie de cette lettre au président? Savons-nous devant quel comité ils comparaîtront?

Le coprésident (M. Beatty): Sans doute devant le Comité de la justice et des questions juridiques.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi n'en envoyons-nous pas une copie là? On pourrait préciser que si jamais on voulait nous poser quelques questions, nous serions disposés . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je ne crois pas que ce serait solliciter une invitation. Nos objections sont moins flagrantes que dans le cas de la Loi sur les postes. Il serait sans doute utile de signaler au Comité que nous avons certaines réserves à ce propos.

Le sénateur Lafond: Il me semble que l'on devrait commencer ainsi. Puis, si cela ne va pas avec un ou deux comités, on pourra commencer à exercer une certaine pression.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, save up our appearances for something where we feel that it is really necessary.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I get the feeling that appearances by the joint chairmen are like a rich vintage wine which should only be brought out on special occasions and not with hamburgers.

Senator Lafond: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Shall we do that with a copy to the chairman?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It sounds right.

August 25, 1980

The Honourable John M. Godfrey,
The Honourable Perrin Beatty, M.P.
Joint Chairmen
Standing Joint Committee of the Senate and
the House of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments
House of Commons
Room 784 CB
Ottawa, Ontario

Re: SOR/77-836, Uranium Information Security Regulations (Now C.R.C. Vol. III c. 366)

Dear Senator Godfrey and Mr. Beatty:

Further to your letter of June 26, 1980 concerning the above-mentioned subject, you will be aware that a Bill entitled "An Act to Authorize Protection From Production Of Certain Records And From The Giving Of Certain Information For The Purposes Of Proceedings In Foreign Tribunals And In Respect Of The Recognition And Enforcement In Canada Of Certain Foreign Judgments Obtained In Antitrust Proceedings" has recently been tabled in Parliament.

The Bill provides for the repeal of the above-noted Regulations

Sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is Fees Orders made pursuant to Section 13(b), Financial Administration Act. I have here that the response is all right. Are there any further comments you would like to make, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Thank you, Mr. Chairman.

Three issues arise here. One is a matter on which the government has agreed to give way, and that is to ensure that "magic formulae" are put in all fees orders in future, so that the actual orders will be registered and made public.

Two other points, however, I do not think have been answered satisfactorily. The first point is the whole issue of using Section 13(*b*) of the Financial Administration Act to override the fees prescribed in existing particular statutes. The government's view is the view that they took in connection

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et l'on comparaîtrait uniquement lorsqu'on le juge indispensable.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai l'impression que la comparution des coprésidents peut être considérée comme un bon vin que l'on ne boit pas avec un sandwich.

Le sénateur Lafond: Vous avez raison.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, c'est ce que nous faisons et nous en envoyons copie au président?

Le coprésident (M. Beatty): Cela me paraît être une bonne idée.

Le 25 août 1980

L'honorable John M. Godfrey,
L'honorablePerrin Beatty, député coprésident
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Chambre des communes
Pièce 784, E.C.
Ottawa, (Ontario)

Objet: DORS/77-836, Règlement sur la sécurité de l'information (uranium) (maintenant C.R.C., vol. 111, c. 366)

Messieurs,

La présente fait suite à votre lettre du 26 juin 1980, concernant le sujet en rubrique. Vous êtes sans doute au courant qu'un projet de loi intitulé «Loi autorisant la réglementation, par arrêté, de la production de documents et de la fourniture de renseignements dans le cadre d'instances devant des tribunaux étrangers et de la reconnaissance et de l'exécution au Canada de jugements étrangers en matière anti-trust» a récemment été déposé au Parlement.

Le projet de loi prévoit l'annulation du règlement susmentionné.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant aux décrets prévoyant la prescription de frais promulgués aux termes du paragraphe 13*b*) de la Loi sur l'administration financière. J'ai ici la réponse disant que tout est parfait. Voulez-vous ajouter d'autres observations, monsieur Eglington?

M. Eglington: Merci, monsieur le président.

Il se pose trois questions. La première, le gouvernement nous la concède; il s'agit de veiller à ce que dans tous les décrets prévoyant la prescription de frais à l'avenir, on trouve une «formule magique» afin qu'ils soient tous enregistrés et publiés.

Les deux autres questions n'ont toutefois pas reçu des réponses aussi favorables. D'abord, il y a l'utilisation de l'article 13*b*) de la Loi sur l'administration financière pour passer outre aux frais prescrits par certaines lois. Le gouvernement a adopté là la même attitude que pour les rapports du Comité

[*Texte*]

with the committee's post office reports, that Section 13(b) allows them to prescribe fees that conflict with or are greater than fees prescribed by statute.

The president of the Treasury Board refers to the litigation over the postal rates which the government won at trial and the appeal from which was discontinued on the undertakings being given to validate the increases in postal rates. So the committee is put on notice, I think, here that there will be further instances of fees orders made which conflict with existing statutes and that the government does not intend to change its point of view.

The other point which was raised, actually with the Department of Industry, Trade and Commerce in a letter to Mr. Quinn on November 28, which I have just handed around, was the question of the prescription of fees for the granting of permits to import goods. Committee members will remember that the government bans the importation of commodities and then it allows some of them to come in under permit. Then it turned around and prescribed a fee for the permit, so that what was lawful to import was made unlawful, and then it was made lawful again to some people on payment of a fee.

The answer that was given is a rather neat jesuitical one, that the fee is not for the permit, it is for the service of making the permit available, which seems a very . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The fee is supposed to be in line with the cost of providing the service. Is that it?

Mr. Eglington: The cost of issuing the permit but, of course, the person who applied for the permit would not need one at all except that the government had made the importation of the commodity illegal in the first instance.

He also says that permits continue to be issued free of charge at Ottawa, which is something that would appear, on the face of it, to contravene the Minister of Industry, Trade and Commerce's authority to prescribe fees order, which speaks of fees and charges to be paid by persons to whom export or import permits are issued. This certainly does not appear on the face of the actual fees order itself, which simply says that where an import permit is issued a fee of $5 is payable, so that there would appear to be a breach of the order in any event in giving out free ones in Ottawa.

• 1605

I am inclined to think that on both these points the reply is unsatisfactory, and the committee ought at least in connection with the Section 13 point write back to the Treasury Board and say that notwithstanding this letter it maintains its position that an order in council cannot be made under Section 13 to override an existing statute.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, there is no real power to set the amount of the fee, is this what you are saying? There is no power to set these fees.

Mr. Eglington: It is the same as with the postal rates. Parliament said the postal rate will be, if I remember rightly

[*Traduction*]

sur le bureau de poste, à savoir que le paragraphe 13*b*) l'autorise à prescrire des frais qui vont à l'encontre de ce que prescrit une loi ou qui sont supérieurs aux frais fixés par une loi.

Le président du Conseil du Trésor nous renvoie au litige sur les tarifs postaux qu'a gagné le gouvernement devant les tribunaux et des procédures d'appel interrompues une fois la promesse faite de valider l'augmentation des tarifs postaux. Le Comité est donc avisé que l'on a l'intention de promulguer d'autres frais par décret, lesquels pourraient être incompatibles avec des lois déjà en vigueur, mais le gouvernement n'a pas l'intention de revenir là-dessus.

Une autre question qui a été soulevée auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce, dans une lettre adressée à M. Quinn le 28 novembre, et que je viens tout juste de vous distribuer, c'est celle de la prescription des frais pour les permis d'importation de marchandises. Les membres du Comité se souviennent certainement que le gouvernement interdit l'importation de denrées, mais accorde des permis d'importation pour certaines et il a toutefois décidé d'exiger un certain montant pour le permis. Autrement dit, ce qu'il était légal d'importer devenait illégal et redevenait légal une fois acquittés les frais du permis par certaines personnes.

On nous donne une réponse de jésuite, à savoir que les frais imposés ne le sont pas pour le permis mais plutôt pour le service qui délivre les permis, ce qui me paraît . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Les frais correspondraient donc au coût du service, n'est-ce pas?

M. Eglington: Les frais sont censés couvrir le coût de délivrance du permis mais, évidemment, ceux qui demandent un permis n'en auraient même pas besoin si le gouvernement n'avait pas décidé de rendre illégale l'importation de certaines denrées.

Il dit aussi que les permis délivrés à Ottawa continuent de l'être gratuitement, ce qui de prime abord semble contrevenir au décret promulgué par le ministre de l'Industrie et du Commerce, puisqu'il est question des frais et redevances que devront payer ceux qui reçoivent un permis d'exportation et d'importation. Cela n'apparaît certainement pas dans le décret lui-même qui stipule simplement qu'on percevra $5 en cas d'émission de permis d'importation. Il semble donc qu'il y ait là infraction puisque ces permis ont été émis gratuitement à Ottawa.

Je dirais que sur ces deux points la réponse est insatisfaisante et que le Comité devrait, au moins pour l'article 13, répondre au Conseil du Trésor que malgré cette lettre il maintient sa position, à savoir qu'un décret du Conseil ne peut être émis en vertu de l'article 13 pour supplanter une loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous nous dites en fait qu'on n'a pas le droit de fixer le montant de ce droit? C'est bien cela?

M. Eglington: C'est la même chose que pour les tarifs postaux. Le Parlement a déclaré que le tarif postal, si je me

[*Text*]

the last time they did it, eight cents; then the government comes along by order in council and an order made by the minister and says notwithstanding what Parliament said, the rate will be 10 cents, 12 cents, 14 cents, 17 cents. Mr. Johnston is telling us that they intend to go on doing that sort of thing.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I can perhaps elaborate. I want to choose my words fairly carefully, but if memory serves me our government brought in a specific bill, one of the four bills that we finally managed to get passed prior to dissolution, to authorize postal rate increases. It was brought in because of serious concerns within the government that the decision cited here in this letter would be overturned on appeal. So I think the case law the President of the Treasury Board cites is perhaps not the best example, and I do not think we should leave it at that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If a statute provides that fees can be levied, it is wide open; they can be any amount.

Mr. Eglington: That is correct, but the situation we face here is where Parliament has said the fee will be $5, $10 or whatever, and then the Crown comes along and says, notwithstanding that we are going to make it $50.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Does it make any difference in your view, Mr. Counsel, if the regulation stipulates that the fee is for a particular expense and not just as a revenue?

Mr. Eglington: No, I do not think it makes any difference at all. If Parliament—as in the case of the Copyright Act, for instance—has prescribed what the fee will be for various filings or services given by the registrar, the Crown has no authority under Section 13(b) to set that aside and prescribe higher fees.

If, for instance, there is a situation where Parliament has not prescribed a fee, the government can proceed under Section 13(a) of the Financial Administration Act to set a fee. There is no doubt about that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the observation will go back to the president of the Treasury Board then, I guess.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I do not think it is good enough simply to observe. I think there is a fundamental point here. I think it was two Parliaments ago that the committee issued a report dealing specifically with postal rates. The government actually concurred in that report, and then said they rejected the substance of it anyway, having concurred.

The position the committee had put was that it had serious doubts as to the legality of this action. There was then a case in the courts where the government's case was upheld. The government then, on legal advise from its legal officers in 1979, introduced a bill to deal with this particular instance and to put into statute the increases which had taken place on postal rates.

What Mr. Johnston is saying is that notwithstanding the government's decision to do that, he is satisfied that the court decision in this case establishes for all times that the government has the right to set postal rates by order in council. That

[*Translation*]

souviens bien, serait de 8 cents; ensuite un décret du Conseil déclare que, peu importe ce que dit le Parlement, le tarif sera porté à 10, 12, 14, puis 17 cents. M. Johnston nous dit qu'ils ont bien l'intention de continuer comme cela.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être devrais-je développer un peu ma pensée. Il me faut choisir soigneusement mes mots mais, si je me souviens bien, notre gouvernement avait présenté un projet de loi bien précis, un des quatre projets qui ont été adoptés avant la dissolution des chambres, pour autoriser les majorations de tarifs postaux. Cela justement parce que l'on s'inquiétait beaucoup au sein du gouvernement que la décision citée ici soit refusée en appel. La référence du président du Conseil du Trésor n'est donc peut-être pas un bon exemple et je ne pense pas que nous puissions en rester là.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si un statut prévoit la perception de droits, c'est très vague, le montant n'est pas fixé.

M. Eglington: C'est exact, mais la situation ici est que le Parlement a déclaré que ces droits seraient de $5, $10 ou autre chose et qu'ensuite l'État les porte à $50 sans s'occuper du reste.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Y a-t-il à votre avis une différence, monsieur le conseiller, si le règlement stipule que ces droits s'appliquent à des dépenses particulières et ne représentent pas simplement une recette?

M. Eglington: Non, je ne pense pas que cela change quoi que ce soit. Si le Parlement, comme pour la Loi sur les droits d'auteur, par exemple, prescrit le montant des droits pour divers dépôts ou services offerts par le registraire, la Couronne ne peut en vertu du paragraphe (b) de l'article 13 prescrire des droits supérieurs.

Si, par exemple, dans une situation particulière, le Parlement n'a pas prescrit le montant des droits, le gouvernement peut le faire en vertu du paragraphe (a) de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Cela ne fait aucun doute.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien, on fera donc observer cela au président du Conseil du Trésor.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois qu'il ne suffit pas d'en faire l'observation. C'est un point fondamental. Dans l'avant-dernière législature le Comité avait émis un rapport traitant précisément des tarifs postaux. Le gouvernement a accepté le rapport pour ensuite en rejeter la substance même.

Le Comité avait alors jugé que cette action était fortement teintée d'illégalité. Devant les tribunaux, le gouvernement a gagné sa cause. Se tablant sur les conseils de ses légistes en 1979, le gouvernement a alors déposé un projet de loi traitant de ce cas particulier afin de légitimer les majorations des tarifs postaux.

M. Johnston dit maintenant que, malgré cette décision du gouvernement, il est convaincu que dans ce cas la décision des tribunaux établit une fois pour toute que le gouvernement a le droit de fixer par décret du Conseil les tarifs postaux. Cela n'a

[*Texte*]

has never been the committee's position—and again I want to choose my words fairly carefully—but I think you would find that were you to scratch fairly deeply I am not sure that it is the government's position either, that they really believe it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is obvious to anybody that the reason they passed the act is they had serious doubts as to whether they were going to be upheld by the Supreme Court of Canada I am just making that observation.

• 1610

Mr. Eglington: I can say, I think, Mr. Chairman—if I choose my own words carefully—that there is nobody that I am aware of who, having read the judgment at trial in the federal court, did not think that the judgment was wrong.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we could write back to Mr. . . .

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The other point was on page 3 and I wanted to ask counsel about this. Can you think of instances where a fee would be so specific in nature that the individual upon whom it was levied, or the company upon whom it was levied, would object to its publication? He is arguing that there need be great flexibility here, in distinguishing between a general fee and one which is specific in terms of its application.

Mr. Eglington: I cannot think of one, but then if they have followed this policy in the past, one would never have seen the fee published in any event.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we might not also ask him to cite examples of where this might be the case to justify that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a good point.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The reply you will probably get is that it applies in every case.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I cannot understand why people would object; if it were an individual and it applies only to them when the public . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, a fee is a fee, unless there is something where commercial confidentiality is ultimately invalued.

November 28, 1979

The Honourable Perrin Beatty,
Minister of State Assisting at the
Honourable the Treasury Board,
OTTAWA.

Re: Fees Orders made pursuant to section 13(b), Financial Administration Act

Dear Mr. Beatty:

At its meeting on 22nd instant, the Committee had before it the enclosed Fees Orders and Authorities to Prescribe Fees

[*Traduction*]

jamais été l'avis du Comité, et là encore je choisis soigneusement mes mots, mais vous constaterez probablement que si vous approfondissiez un peu, je ne suis pas non plus sûr que ce soit la position du gouvernement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est bien évident pour tout le monde que si l'on a adopté cette loi, c'est parce que l'on n'était pas du tout sûr que la décision du gouvernement serait maintenue par la Cour Suprême du Canada. Je dis cela en passant.

M. Eglington: Je crois pouvoir dire, monsieur le président, en choisissant bien mes mots, que tous ceux qui à ma connaissance ont lu la décision rendue par la cour fédérale l'ont jugée erronée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors nous pourrions répondre à M. . . .

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): L'autre point était à la page 3. Je voulais demander au conseiller s'il avait à l'esprit des cas où des droits seraient de nature si précise que l'individu ou la société auprès desquels ils seraient perçus verraient une objection à ce qu'ils soient publiés? Il dit qu'il faut là beaucoup de souplesse, qu'il faut savoir distinguer entre des droits généraux et des droits précis en particulier.

M. Eglington: Je n'aurais pas d'exemple mais si c'est la politique qui a été suivie dans le passé, de toute façon on n'aurait jamais vu ces droits publiés.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être alors pourrions-nous également lui demander de donner des exemples qui permettraient de justifier cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bonne idée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il répondra probablement que cela s'applique à chaque fois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne peux comprendre pourquoi des gens auraient une objection à cette publication; s'il s'agissait d'un particulier et que cela ne s'applique qu'à lui lorsque le public . . .

Le coprésident (M. Beatty): Oui, des droits sont des droits, sauf s'il y a une considération commerciale en cause.

Le 28 novembre 1979

L'honorable Perrin Beatty
Ministre d'État au Conseil du Trésor
OTTAWA (Ontario)

Objet: Décrets prévoyant la prescription de frais promulgués aux termes du paragraphe 13*b*) de la Loi sur l'administration financière

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion du 22 courant, le Comité a étudié les décrets prévoyant la prescription de frais ainsi que les textes

[*Text*]

Orders to which are attached comments printed in the Committee's Proceedings for that day. The Committee's renewed study of the use of section 13(b) of the Financial Administration Act, under which these Authorities and Orders are made, was prompted in part by the successful conclusion of the late Committee's assault on the use of Orders under section 13(*b*) of the Financial Administration Act to set at nought the express provisions of the Post Office Act. I have been instructed now to request of you, as the Minister in charge of the general area of regulation, a complete review of the use and drafting of section 13 and to place before you several singular aspects of the Fees Orders, etc. as they are at present issued.

The Copyright Fees Order, SOR/78-665, and the Industrial Design Fees Order, SOR/78-666, are both expressed to be made pursuant to unpublished Orders in Council and notwithstanding specific statutory enactments, section 41 of the Copyright Act and section 26 of the Industrial Design Act, respectively. The Committee objects both to the failure to publish the Orders, made by the Governor in Council under section 13(b) of the Financial Administration Act, which purport to confer authority on the Minister of Consumer and Corporte Affairs to set copyright and industrial design fees, and to the pretended setting of fees by subordinate legislation contrary to the express terms of the governing statutes. The Committee's view is that if it is desired to have the power to set these fees by regulation or order, the two Acts involved should be amended to confer that power, thus, incidentally, bringing them into line with the Patents Act. This has been pointed out to the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The failure to publish authorizing Orders under section 13(b) of the Financial Administration Act has been taken up with the Legal Advisers to the Privy Council before. They have agreed to publish new Orders as they are made. Well and good. But that does not bring into the light older Orders which have not been included in the Consolidation of the Regulations of Canada. The Committee considers that any Orders that are extant but unpublished should be registered and published.

In the drafting of those authorizing Orders under section 13(*b*) which have been published, the Committee has noted a distressing inconsistency of practice. As you are aware, the Crown has long taken the position that whether a piece of subordinate legislation is a statutory instrument or not depends in part on the name of the class of documents to which it belongs and as to the other part on whether or not the enabling power contains a "magic formula" such as "by order", "by regulation", etc. The Committee has never accepted this test, but nonetheless, is forced by the Crown to live with its consequences. The Committee, therefore, objects to the making of authorizing Orders which do not contain any magic formulae with the result that the Crown considers the Minis-

[*Translation*]

autorisant les dits décrets, documents ci-inclus auxquels j'ai joint les observations pertinentes figurant dans les délibérations de ce jour. Le Comité s'est penché de nouveau sur l'utilisation du paragraphe 13*b*) de la Loi sur l'administration financière aux termes duquel sont promulgués ces décrets et ces autorisations en partie en raison du succès avec lequel le dernier comité s'est opposé à l'utilisation desdits décrets pour passer outre aux dispositions expresses de la Loi sur les postes. On m'a chargé de vous demander, en tant que ministre responsable du domaine général de la réglementation, une étude complète de l'utilisation et du libellé du paragraphe 13 et d'attirer votre attention sur plusieurs aspects singuliers des décrets prévoyant la prescription de frais tels qu'ils sont actuellement promulgués.

L'Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur, DORS/78-665, et l'Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels, DORS/78-666, sont toutes deux censées être promulguées aux termes de décrets non publiés et ce nonobstant l'adoption de textes précis, soit respectivement les articles 41 de la Loi sur le droit d'auteur et 26 de la Loi sur les dessins industriels. Le Comité s'insurge tant contre la non publicaton des décrets, promulgués par le gouverneur en conseil aux termes du paragraphe 13*b*) de la Loi sur l'administration financière, qui visent à conférer au ministre de la Consommation et des Corporations le pouvoir de prescrire des droits en matière de droit d'auteur et de dessins industriels que contre la prescription de frais par l'intermédiaire de mesures législatives subordonnées contrairement aux stipulations expresses des lois habilitantes. Le Comité juge que s'il est souhaitable d'autoriser la prescription de frais par règlement ou par décret, il convient alors de modifier en ce sens les deux lois visées ce qui, soit dit en passant, les feraient correspondre à la Loi sur les brevets. On a déjà attiré l'attention du ministère de la Consommation et des Corporations sur ce point.

Le fait de ne pas publier les décrets habilitants promulgués aux termes du paragraphe 13*b*) de la Loi sur l'administration financière a déjà été considéré par les conseillers juridiques du Conseil privé. Ils ont convenu de publier les nouveaux décrets dès leur promulgation. Nous leur en avons gré. Mais qu'advient-il des vieux décrets qui n'ont pas été inclus dans la Codification des Règlements du Canada. Le Comité estime qu'il convient de publier et d'enregistrer tout décret en vigueur mais non publié.

Le Comité déplore le manque d'uniformité flagrant dans la rédaction des décrets promulgués aux termes du paragraphe 13*b*). Comme vous le savez, la Couronne soutient depuis longtemps que la question de savoir si une mesure législative subordonnée constitue ou non un texte réglementaire dépend, d'une part, du nom de la catégorie du document à laquelle elle appartient, et d'autre part, de l'inclusion au pouvoir habilitant d'une «formule magique» du genre «par décret» ou «par règlement». Le Comité n'a jamais accepté ce critère, mais la Couronne l'oblige néanmoins à tenir compte de ses conséquences. Le Comité s'oppose donc à la promulgation de décrets habilitants qui ne contiennent pas de formule magique car la

[*Texte*]

ters' prescriptions of fees not to constitute statutory instruments.

There appears to the Committee no fathomable reason why some of the authorizing Orders contain the magic formula while others do not. Nor can the Committee see why some of the actual Fees Orders are regarded as being regulations, and are registered under SOR numbers, while others are registered merely as statutory instruments under SI numbers.

The Committee's position is that, while section 13 of the Financial Administration Act continues unamended,

(i) all authorizing Orders should be registered and published in the Canada Gazette and should contain magic formulae; and

(ii) all ministerial Orders setting fees are regulations and should be registered and published as such.

Only the Department of Agriculture meets both these requirements, as, for example, in SOR/79-383, Quarantine and Inspection Services Fees Order.

Finally, I am instructed to draw to your particular attention the Committee's views on SI/79-28, Minister of Industry, Trade and Commerce Authority to Prescribe Fees Order, as expressed in my letter of even date to that Department's Designated Instruments Officer.

Yours sincerely.

May 30, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 13, 1980 which in turn referred to your letter of November 28, 1979 addressed to the former Minister of State for the Treasury Board.

With the greatest respect, I cannot agree with the Committee that it is improper to use subsection 13(b) of the *Financial Administration Act* where there is an express statutory provision authorizing the setting of a fee. In the *Bartholomew Green* case, the Trial Division of the Federal Court upheld the use of subsection 13(b) in these circumstances, and I do not think that the subsequent passage of An Act Respecting Certain Postal Rates, S.C. 1979, ch. 1 impairs the validity of that decision. Subsection 13(b) is expressed to be "notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility", and I believe that Parliament wished

[*Traduction*]

Couronne considère que la prescription des frais par un ministre ne constitue pas un texte réglementaire.

Le Comité comprend mal pourquoi seuls certains décrets habilitants contiennent la formule magique. Le Comité ignore aussi pourquoi certains décrets prévoyant la prescription de frais, en vigueur à l'heure actuelle, sont considérés comme des règlements et possèdent un numéro de DORS tandis que d'autres sont simplement enregistréscomme des textes réglementaires auxquels on a attribué un numéro de TR.

Le Comité juge que tant et aussi longtemps que l'article 13 de la Loi sur l'administration financière ne sera pas modifié:

i) tous les décrets habilitants devront contenir une formule magique et être enregistrés et publiés dans la Gazette du Canada; et

ii) tous les décrets ministériels prescrivant des frais devront être considérés comme des règlements et, en conséquence, être enregistrés et publiés.

Seul le ministère de l'Agriculture se conforme, à l'heure actuelle, à ces deux exigences comme en témoigne, par exemple, le DORS/79-383, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection.

Enfin, on me demande d'attirer votre attention sur la position du Comité au sujet du TR/79-28, Décret autorisant le ministre de l'Industrie et du Commerce à prescrire des frais. J'en ai déjà informé l'agent de liaison chargé des textes réglementaires à ce ministère dans une lettre datée du même jour.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma parfaite considération.

Le 30 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 13 mars 1980 qui, elle, faisait suite à votre lettre du 28 novembre 1979 adressée à l'ancien ministre d'État au Conseil du trésor.

Sauf le respect que je lui dois, je ne crois pas, comme le Comité, qu'il ne convient pas d'invoquer le paragraphe 13*b*) de la *Loi sur l'administration financière* lorsqu'une disposition statutaire permet expressément la prescription de frais. Dans le cas *Bartholomew Green*, la division de première instance de la Cour fédérale a maintenu le recours au paragraphe 13*b*) dans ces cas. Je doute que l'adoption subséquente de la Loi concernant certaines dispositions du tarif postal S.C. 1979, c. 1, invalide cette décision. Le paragraphe 13*b*) est censé s'appliquer «nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation», et je crois que le

[*Text*]

to preserve the Government's flexibility by allowing it to proceed either by legislation or by Order in Council. There may be valid reasons why the Government may wish to proceed by Order in Council in one case and by legislation in another, and I am therefore reluctant to propose any changes which would limit this flexibility.

The Committee has also suggested that Orders in Council under subsection 13(b) should be published, and I have noted that the Legal Advisors to the Privy Council have so agreed with respect to new Orders. I also agree with the Committee's recommendation that existing, unpublished Orders should now be registered and published, and I will so recommend to my colleagues to the extent that these can be identified.

The Committee has also recommended that all authorizing Orders should contain what you refer to as "magic formulae", so that the subsequent order setting the fees will be a regulation, which is subject to registration and publication under the *Statutory Instruments Act*.

It is my understanding that it is generally the practice of the Legal Advisors to the Privy Council Office to so recommend to sponsoring departments. However, there may be occasions when, in the opinion of the Governor in Council, this is not desirable, as for example when the fees are not of general application and the recipient of the service may have some objection to their publication. However, where the fees are of general application, I see no reason why they should not be published and I will so recommend to my colleagues.

I have also taken note of the Committee's views on SI/79-28, Minister of Industry, Trade and Commerce Authority to Prescribe Fees Order. I am informed that the fee is not for the permit *per se*, but rather for the service of making the permit available at ports of entry through customs brokers, which involves extra expense to the Crown. I also understand that permits continue to be issued free of charge in Ottawa.

I trust that the above comments have been responsive to the Committee's inquiries.

Yours sincerely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is Airport Zoning Regulations—Natural Growth. I must say I find the response all right, but has anybody else any comments on it?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Apparently they are going ahead with the thing. There is not very much cost involved so they decided to go ahead with it, which is exactly what we wanted them to do.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this does point out, though, the need for the committee to be persistent because they did try to fob this off with a very odd explanation.

[*Translation*]

Parlement désirait préserver la souplesse du gouvernement en lui permettant de procéder soit par l'adoption d'une loi, soit par l'adoption d'un décret. Le gouvernement a sans doute des raisons valables de procéder par décret dans un cas et par loi dans un autre. J'hésite donc à proposer tout changement qui limiterait cette souplesse.

Le Comité a aussi recommandé de publier les décrets promulgués aux termes du paragraphe 13*b*) et j'ai noté que les conseillers juridiques du Conseil privé ont accepté de le faire pour les nouveaux décrets. Je conviens aussi avec le Comité que les décrets inédits existants devraient être enregistrés et publiés, ce que je recommanderai à mes collègues dans la mesure où il est possible de retrouver ces décrets.

Le Comité a aussi recommandé que tous les décrets habilitants contiennent ce que vous avez appelé la «formule magique» afin que le décret subséquent prescrivant les frais soit considéré comme un règlement devant être enregistré et publié aux termes de la Loi sur les textes réglementaires.

Je crois que les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé le recommandent d'ordinaire aux ministères parrainants. Toutefois, il se peut que dans certains cas, de l'avis du gouverneur en conseil, il ne soit pas souhaitable de le faire comme lorsque les frais ne sont pas d'application générale et lorsque le bénéficiaire du service s'oppose à leur publication. Toutefois, lorsque les frais sont d'application générale, je crois qu'ils devraient être publiés et je le recommanderai à mes collègues.

J'ai aussi pris note de la position du Comité au sujet du TR/79-28, Décret autorisant le ministre de l'Industrie et du Commerce à prescrire des droits. On m'informe que les droits ne sont pas perçus pour le permis lui-même mais plutôt pour le service qui consiste à le mettre à la disposition des ports d'entrée par l'intermédiaire des agents de douane, ce qui occasionne des dépenses à la Couronne. On m'informe aussi que les permis continuent d'être émis gratuitement à Ottawa.

J'espère que les observations ci-dessus répondront aux questions du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On passe maintenant aux Règlements de zonage des aéroports—modifications—«Végétation naturelle». Je dois dire que la réponse ma satisfait mais peut-être certains auraient-ils des commentaires à faire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Apparemment, ils acceptent. Cela ne coûte pas tellement cher si bien qu'ils ont décidé d'accepter et c'est exactement ce que nous souhaitions.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que cela signifie néanmoins la nécessité pour le Comité d'être tenace car ils ont bien essayé de nous servir une explication très bizarre.

[*Texte*]

June 10, 1980

The Minister of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: Airport Zoning Regulations, amendments—"Natural Growth"

Dear Mr. Pepin:

These amendments were the subject of the Third Report of the Standing Joint Committee in the 4th Session of the 30th Parliament, which Report was concurred in and adopted by both Houses. The Committee reported that the "natural growth" amendments were *ultra vires* the Aeronautics Act and, in any event, constituted unusual and unexpected uses of section 6(1)(j) of that Act.

The then Minister of Transport, Mr. Lang, endorsed the Committee's Report in the House of Commons (Wednesday, December 13, 1980, p. 2085). Naturally, the Committee expected that the offending sections of the Airport Zoning Regulations would all be revoked. By his letter of 4th March 1980 (copy attached) your Assistant Deputy Minister, Coordination, advised the Committee's counsel that in some ten cases the offending sections had not been revoked and that no immediate action was planned to that end. The Committee considered that letter at its meeting on Thursday last, 5th instant, and we were instructed to say that the Committee is of the view that the necessary revocations should be made at once in the cases of the ten Regulations listed in the annex to Mr. Charron's letter. We were further instructed to say that the Committee does not understand how fairly substantial costs could be involved in amending the Regulations to remove *ultra vires* and objectionable provisions. This does not appear to have been a compelling consideration in the seven instances where Airport Zoning Regulations have been amended as the Committee wished.

Yours sincerely,

September 5, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.,
Joint Chairman,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey:

This refers to your letter of June 10, 1980, signed jointly with the Honourable Perrin Beatty, M.P., concerning the amendment of Airport Zoning Regulations with respect to the "natural growth" clause.

[*Traduction*]

Le 10 juin 1980

Le ministre des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet: Règlements de zonage des aéroports—Modifications—«Végétation naturelle»

Monsieur,

Ces modifictions faisaient l'objet du troisième rapport du Comité mixte permanent à la quatrième session de la 30e Législature, rapport qui a été adopté par les deux Chambres. Le Comité déclarait que les modifications relatives à la «végétation naturelle» outrepassaient les pouvoirs conférés par la Loi sur l'aéronotique et que de toute façon, elles constituaient un usage inhabituel et inattendu de l'alinéa 6(1)(j) de cette Loi.

Le ministre des Transports d'alors, M. Lang, a souscrit au rapport du Comité déposé à la Chambre des communes (le mercredi 13 décembre 1978, page 2087). Naturellement, le Comité s'attendait à ce que les dispositions non acceptables des Règlements de zonage des aéroports soient supprimées. Dans sa lettre du 4 mars 1980, dont une copie est jointe, votre sous-ministre chargé de la Coordination, informait le conseiller juridique du Comité que dans dix cas environ les dispositions jugées déraisonnables n'avaient pas été supprimées et qu'aucune mesure immédiate n'avait été prise à cette fin. Le Comité a étudié cette lettre à sa réunion de jeudi dernier, le 5 courant, et nous avons été priés de faire rapport que de l'avis du comité, les révocations nécessaires doivent être faites sur-le-champ dans le cas desdits règlements énumérés à l'annexe de la lettre de M. Charron. Nous avons aussi reçu mission de dire que le Comité ne comprend pas comment il se fait des coûts substantiels pourraient résulter d'une modification du Règlement visant à supprimer des dispositions *ultra vires* et critiquables. Cette considération ne semble pas avoir joué dans les sept cas où les Règlements de zonage des aéroports ont été modifiés, comme souhaite le faire le Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Le 5 septembre 1980

Le sénateur John M. Godfrey, c.r.
Co-président
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

Je me reporte à votre lettre du 10 juin 1980 à laquelle l'honorable Perrin Beatty, député, a aussi apposé sa signature et qui avait trait à la modification des Règlements de zonage des aéroports et à la disposition relative à la «végétation naturelle».

[*Text*]

As noted in the copy of Mr. Charron's letter of March 4, 1980, which you have forwarded with your letter, the immediate amendment of all existing Airport Zoning Regulations was not carried out as it was expected that substantial costs were involved and that they could be done progressively in conjunction with other requirements.

We are now advised that the costs involved are considerably less than anticipated as it is necessary only to register the amendment in the applicable Registry or Land Titles office and it is not necessary to have it recorded on each title deed affected by the Regulation.

Accordingly, we have requested our legal counsel to proceed with the required amendment of all such Regulations outstanding, and you may be assured this will proceed as rapidly as possible.

Yours sincerely,

[*Translation*]

Comme le disait M. Charron dans sa lettre du 4 mars 1980, dont vous m'avez fait parvenir une copie avec votre lettre, la modification immédiate de tous les règlements actuels de zonage des aéroports n'a pas été effectuée parce que des coûts subtantiels en seraient résultés et qu'on entendait y procéder progressivement en satisfaisant du même coup à d'autres exigences.

Nous apprenons maintenant que les dépenses à engager seraient nettement inférieures à ce qui était prévu puisqu'il suffisait tout simplement d'inscrire la modification au bureau du registraire ou de cadastre concerné et qu'il n'est pas nécessaire qu'elle soit portée à chaque titre touché par ces règlements.

Par conséquent, nous avons demandé à notre conseiller juridique de faire procéder à la modification demandée de tous ces Règlements, et vous pouvez avoir l'assurance qu'il s'en acquittera avec la plus grande diligence.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de ma considération distinguée.

July 8, 1980

The Honourable Herb Gray,
Minister of Industry, Trade
and Commerce,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/79-151, Small Business Loans Regulations, amendment

Dear Mr. Gray:

The Committee considered this amendment on 26th ultimo in conjunction with a similar amendment (SOR/79-149) to the Farm Improvement Loans Regulations. It was noted that the Small Businesses Loans Act contains no provision giving power to prescribe by regulation "the rates of interest payable by a borrower". Such a provision appears in section 6(e) (v) of the Farm Improvement Loans Act which also includes the power given in section 7(e) (iii) of the Small Businesses Loans Act to prescribe by regulations "the terms of repayment and other terms . . ." of loans. We were instructed to say that the Committee considers that the next Statute Law Revision (Miscellaneous Provisions) Bill should be used as the opportunity to include in section 7(e) of the Small Businesses Loans Act a power to prescribe the rate of interest payable by a borrower. We note that amendments recently carried to that Act and to the Farm Improvement Loans Act do not solve the problem we are addressing which is to put beyond doubt the power to set interest rates for small business loans.

Yours sincerely,

Le 8 juillet 1980

Honorable Herb Gray
Ministre de l'Industrie
et du Commerce
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: /DORS/79-151, Règlement sur les prêts aux petites entreprises—Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié la présente modification le 26 dernier en regard d'une modification semblable (DORS/79-149) apportée au Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles. Le Comité a noté que la Loi sur les prêts aux petites entreprises ne contient aucune disposition autorisant à prescrire par règlement «les taux d'intérêt payables par un emprunteur». Cette disposition se trouve plutôt à l'alinéa 6(*e*)*v*) de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles qui, à l'instar de l'alinéa 7*e*)(iii) de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, autorise à prescrire par règlement «les modalités de remboursement et autres conditions . . .» des prêts. Il faudrait utiliser le prochain bill sur la révision des lois (dispositions multiples) pour inclure au paragraphe 7*e*) de la Loi sur les prêts aux petites entreprises l'autorisation de prescrire le taux d'intérêt payable par un emprunteur. Nous remarquons que les amendements apportés dernièrement à cette Loi et à la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles ne résolvent pas le problème dont nous traitons qui est d'accorder sans contredit le pouvoir de déterminer les taux d'intérêt pour les prêts destinés aux petites entreprises.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

[*Texte*]

August 26, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C. and the
Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P.,
Joint Chairmen of the Standing Committee
of the Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate, House of Commons,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: Small Businesses Loans Regulations Amendment

Dear Messrs. Godfrey and Beatty:

Thank you for your letter of July 8, 1980 in regard to the Regulations pertaining to the Small Businesses Loans Act.

When the Small Businesses Loans Act was brought into effect in 1961, it was based primarily on the Farm Improvement Loans Act which had been in effect since 1946. It is my understanding that the Department of Justice in 1960/61 considered that Section 7(m) of the Act would be sufficient authority for the setting of interest rates in the Regulations.

As you are aware this program, which in the last thirty months since its transfer to the Department of Industry, Trade and Commerce, has become extremely active, being responsible for the guaranteeing of over $258 million in 1979. The first six months of 1980 show some 25 per cent increase over that figure.

In view of the volatility of interest rates in the private sector at the present time, I feel that the maximum flexibility possible should be available to this program.

While I have no objection to the suggestion made by your committee, I wish to point out that the Statute Law Revision Bill will not come before the House until 1981 and that the present Small Businesses Loans Act expires in June, 1982. It might therefore be more advantageous to consider your suggestion as part of the review, which is being conducted at the present time, of the entire concept of this legislation and its possible reconstruction before June, 1982.

I would welcome your comments.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-151 Small Businesses Loans Regulations, amendment.

I was sort of inclined not to pursue the matter further, which is the note that I have put at the top. Does someone else have any comments about this one?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the minister in effect says that he has no objection to the suggestions made by the committee and that there is going to be a review, and that what we have suggested would be part of the review. Of course, there is a time lag here; maybe we should take exception to the time lag.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We write and say it should be in the Statute Law Revision bill, which I presume

[*Traduction*]

Le 26 août 1980

L'honorable sénateur John M. Godfrey,
L'honorable Perrin Beatty, député
Co-présidents du Comité permanent du Sénat
et de la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlement sur les prêts destinés aux petites entreprises—Modification

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre du 8 juillet 1980 concernant le Règlement sur les prêts destinés aux petites entreprises.

La Loi sur les prêts aux petites entreprises, adoptée en 1961, a été fondamentalement calquée sur la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles en vigueur depuis 1946. Je crois comprendre que le ministère de la Justice en 1960-1961 croyait que le paragraphe 7*m*) de la Loi serait suffisant pour fixer les taux d'intérêt dans le Règlement.

Vous savez sans doute que le présent programme, dont l'application relève depuis trente mois du ministère de l'Industrie et du Commerce, est très recherché et a permis de garantir plus de 258 millions de dollars en 1979. Au cours du premier semestre de 1980, on a noté une augmentation de 25 p. 100 par rapport à ces derniers chiffres.

Compte tenu de l'instabilité des taux d'intérêt dans le secteur privé actuellement, j'estime que l'application du programme doit être la plus souple possible.

Même si je n'ai aucune objection à la suggestion qu'a faite votre Comité, je tiens à vous signaler que le bill sur la révision des lois ne sera pas présenté à la Chambre avant 1981 et que la Loi actuelle sur les prêts aux petites entreprises expire en juin 1982. Par conséquent, il serait peut-être plus avantageux de tenir compte en partie de votre suggestion, dans l'étude que l'on fait actuellement, du principe sous-jacent à cette loi et de son remaniement possible avant juin 1982.

Dans l'espoir de recevoir vos commentaires, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/79-151 Règlement sur les prêts destinés aux petites entreprises—Modification.

J'avais envie de ne pas poursuivre l'affaire comme je l'ai noté en haut mais si quelqu'un a quelque chose à dire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ma foi, le ministre dit qu'il ne voit pas d'objection aux suggestions du Comité et que l'on va analyser la chose en se servant de ce que nous avons suggéré. Il est bien évident que cela va prendre du temps et je me demande si nous ne pourrions pas nous en inquiéter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pouvons écrire que cela devrait faire partie du projet de loi sur la révision des

[*Text*]

we knew was not going to be until 1981. Now he says it might not be until 1982. Well, I do not know if there is very much that we can do.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we might inquire and refer to the review which is being conducted at the present time. Let us see if we can get a time limit for the end of that review and for a statement on policy, even prior to introduction of amendments to the legislation.

I think generally the policy of the committee is going to be flexible where somebody had something under active consideration, but let us see if we can pin it down between now and 1982.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I think the important thing from my point of view is that the minister is mindful of what the committee is suggesting. He is, in effect, prepared to go along with the recommendation. Now, maybe it is not going to be done immediately, but at least you are not getting a negative response.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Except that we are not getting a positive response either, in that he says "consider your suggestion as part of the review". He says he has no objection to the suggestion, but that is different from saying: I agree to your suggestion and we will incorporate that as part of the revisions.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But he says that he has no objection to the suggestions made by the committee; I think that is something.

Mr. Eglington: Why could we not write to the minister and note what he said, and say that the committee wishes to be advised before June, 1982, of what he is going to do about prescribing interest rates.

Mr. Hnatyshyn: Or else, Mr. Chairman, write to him simply saying: we take your letter as being an acceptance of our recommendations unless we hear from you to the contrary.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is good legalese.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We do suggest that it should be considered in the revisions in 1981. So really, we did not consider it a matter of urgency, that it should be done right away. I am a little puzzled as to what we can do.

• 1615

Senator Lafond: Well, if it expires in June, 1982, it means that they would have to have prepared their review on the new bill by 1 December, 1981 at least, which is about 12 months from now, so they should have made up their minds by then—not by June, but by December, 1981—and be able to inform us of what they plan to do and how they are going to go about it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We watch them for the revisions and see if they have done anything, and then we follow it up if they have not.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will put ourselves in a holding pattern, but perhaps we could instruct counsel to

[*Translation*]

lois qui de toute façon n'est pas prévu avant 1981. Là, il nous dit que cela risque de ne pas intervenir avant 1982. Je ne sais pas si nous y pouvons grand-chose.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être pourrions-nous nous renseigner sur l'étude en cours. Voyons si nous pouvons imposer une date limite pour l'achèvement de cette analyse et exiger une déclaration de politique même avant que les modifications à la loi ne soient proposées.

Le Comité doit en général se montrer souple lorsque nos interlocuteurs nous montrent que la question est à l'étude mais voyons si nous pouvons obtenir une date avant 1982.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que l'important est que le ministre soit au courant des suggestions du Comité. Il se déclare en fait disposé à accepter notre recommandation. Peut-être ne peut-il le faire immédiatement mais au moins nous n'avons pas reçu de réponse négative.

Le coprésident (M. Beatty): Sauf que ce n'est pas positif non plus puisqu'il déclare «nous tiendrons compte de votre suggestion dans notre étude». Il dit qu'il n'y voit pas d'objections mais cela ne veut pas dire qu'il est d'accord et qu'il inclura notre suggestion dans les révisions prévues.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il dit toutefois qu'il ne voit pas d'objections aux suggestions du Comité; je trouve que c'est déjà quelque chose.

M. Eglington: Pourquoi ne pas écrire au ministre que le Comité souhaite être avisé avant juin 1982 de ce qu'il fera à propos du taux d'intérêt fixé dans le règlement.

M. Hnatyshyn: On pourrait aussi, monsieur le président, se contenter de lui dire: nous concluons de votre lettre que vous acceptez nos recommandations à moins que vous ne nous avisiez du contraire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Excellente formule.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous suggérons d'en tenir compte dans les révisions de 1981. Nous n'avions donc pas jugé cela urgent ni insisté pour que cela soit fait immédiatement. Je ne sais donc pas trop ce que nous pouvons faire.

Le sénateur Lafond: Si cela expire en juin 1982, cela signifie qu'ils devront avoir terminé leur étude du nouveau projet de loi d'ici au 1er décembre 1981, ce qui laisse encore 12 mois. Il faudra donc qu'ils aient pris leur décision d'ici là, non pas d'ici à juin mais d'ici à décembre 1981 et qu'ils puissent nous informer de ce qu'ils ont l'intention de faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous suivrons cela de très près et, si les études ne sont pas prêtes, nous prendrons les mesures nécessaires.

Le coprésident (M. Beatty): Pour l'instant, nous nous contenterons d'attendre, mais nous pourrions demander à notre

[*Texte*]

watch for that bill when it is introduced and advise us whether it meets our position.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought counsel had a good suggestion, that at least we write back. I think Mr. Hnatyshyn was really saying the same thing; we should write the minister back, saying that we are glad that he accepts our recommendations and that we are looking forward to some action.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He did not quite say that. I do not think we should put words in his mouth.

Mr. Eglington: However, it will give him an opportunity to deny that assumption.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have no objections. Well, write back and say that we are glad to hear that he has no objections to our suggestions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But then he says it should be considered as part of the ongoing review, which is certainly not a commitment that he accepts.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If he has not made a commitment then we cannot say, thank you for making a commitment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then we should add to it that we expect with his support that the results of the review will be favourable.

Senator Lafond: And that we will keep a watchful eye on that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just do not want to get into an argument over nit-picking. What we really want is to get it into the original thing in 1981, is that not it? If it is not in that then we will want to pursue it further.

Mr. Eglington: Why could the committee not simply write to the minister and note his letter and say we are glad he was not opposed, et cetera, and would he please let the committee know when he has made up his mind what he is going to do about the power to prescribe interest rates?

An hon. Member: He may say he is going to resign.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That sounds like a good suggestion. All agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/79-508, Territorial Timber Regulations, amendment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Most of the reply seems to be reasonable, except paragraph number 1 on page 1 of Munro's letter.

> I cannot accept the Committee's interpretation of Section 14 (c) of the Territorial Lands Act.

What does counsel have to say further with regard to that?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I do not accept Mr. Munro's interpretation either, so I suppose that is some sort of standoff. They do say that they will make specific provision for dues to

[*Traduction*]

conseiller juridique de vérifier si le bill, lorsqu'il sera présenté, répond à nos demandes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A mon avis, le conseiller juridique a fait une bonne suggestion, à savoir que nous devrions lui écrire. M. Hnatyshyn était d'ailleurs du même avis; nous devrions écrire au ministre pour lui dire que nous sommes heureux qu'il ait accepté nos recommandations et que nous espérons que des mesures seront bientôt prises.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce n'est pas tout à fait ce qu'il a dit. Il ne faudrait pas lui faire dire ce qu'il n'a pas dit.

M. Eglington: En tout cas, cela lui donnera l'occasion de démentir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je n'ai pas d'objections. Écrivez au ministre pour lui dire que nous sommes heureux de savoir qu'il n'a aucune objection à nos suggestions.

Le coprésident (M. Beatty): Mais s'il dit qu'on en tiendra compte dans le cadre de l'étude permanente, cela ne signifie certainement pas qu'il accepte.

Le coprésident (sénateur Godfrey): S'il n'a fait aucun engagement, nous ne pouvons certainement pas le remercier d'en avoir fait un.

Le coprésident (M. Beatty): Nous devrions alors ajouter que nous espérons que, avec son appui, les résultats de l'étude seront favorables.

Le sénateur Lafond: Et que nous surveillerons la situation de très près.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne voudrais surtout pas qu'on commence à pinailler sur des mots. Ce que nous voulons, c'est que cela soit inséré dans le texte original en 1981, n'est-ce pas? Sinon, nous prendrons les mesures nécessaires.

M. Eglington: Le Comité pourrait tout simplement écrire au ministre pour accuser réception de sa lettre et lui dire que nous sommes ravis qu'il ne s'oppose pas, etc... Nous pourrions également lui demander de nous faire savoir en temps opportun ce qu'il a l'intention de faire au sujet du pouvoir de fixer les taux d'intérêt?

Une voix: Il dira peut-être qu'il démissionnera.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela me paraît une bonne suggestion. Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous allons maintenant passer au DORS/79-508, Règlement sur le bois des territoires—Modification.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La majeure partie de la réponse me semble raisonnable à l'exception du paragraphe 1, à la page 1, de la lettre de M. Munro:

> Sauf votre respect, je ne peux souscrire à votre interprétation de l'article 14(c) de la Loi sur les terres territoriales.

Qu'en pensez-vous, monsieur le conseiller juridique?

M. Eglington: Monsieur le président, moi non plus je n'accepte pas l'interprétation de M. Munro; je suppose donc qu'il y a impasse. Ils disent qu'ils prépareront des dispositions précises

[*Text*]

be paid in advance on estimated volumes, when the legislation is prepared. The thing to do, I think, is to ask him, when is this legislation going to be prepared and when will it appear?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In other words, he said: "when new legislation is prepared, specific provision will be made for dues paid . . ."

Mr. Eglington: They run the risk in the meantime that anybody who wants to challenge it will do so.

On point number two, I do not think the large number of two examples that Mr. Munro gives are particularly relevant nor do they show that limitation on payment of refunds is becoming common and accepted practice, nor the payment of receipts regulations cut off payment of refunds. What they do is give a discretion to do so. But he offers a compromise which I think the committee might be happy to accept, and that is that they will print that particular condition clearly on the permits and allow 60 days instead of a 30-day period, which seems far more reasonable.

Point number three, well that was action they promised before which the committee accepted.

On point number four, again they will incorporate it in the new legislation when it is drafted.

On point number five, the upshot of all that is that the department is accepting the committee's point of view that there should be no discretionary power to permit what is prohibited. There will in future be an obligation on the regional manager to permit action in certain stated circumstances and that is quite acceptable.

• 1620

I think the committee chairman should write and ask: is the legislation now being prepared, when will it be prepared and when is it likely to appear?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right; then will you draft a letter just saying that, when is such a review expected to take place?

June 10, 1980

The Minister of Indian Affairs
and Northern Development,
Les Terrasses de la Chaudière,
Ottawa, Ontario
K1A 0H4

Re: SOR/79-508, Territorial Timber Regulations, amendment

Dear Mr. Munro:

The Committee considered the above amendment at its meeting of 5th instant when it had before it a letter from your Assistant Deputy Minister, Corporate Policy, to the Committee's counsel (copy attached).

The Committee concluded that Mrs. Labelle is indeed correct in contemplating changes to the deficient enabling powers

[*Translation*]

pour les redevances payables à l'avance «sur le revenu estimatif», lorsque la loi sera préparée. A mon avis, il faudrait lui demander quand cette loi va être préparée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En d'autres termes, il dit: «lorsque le nouveau texte réglementaire sera rédigé, les responsables prévoiront des dispositions précises en ce qui concerne les droits versés . . .».

M. Eglington: En attendant, cela risque d'être contesté.

Au point numéro 2, je ne pense pas que les exemples donnés par M. Munro soient particulièrement pertinents; de plus, ils ne prouvent pas que le refus de rembourser ou l'imposition de délai de remboursement est une pratique de plus en plus courante et acceptée, pas plus qu'ils ne prouvent que le remboursement de sommes perçues peut être déduit du montant du remboursement. Ils donnent simplement le pouvoir de le faire. Toutefois, le ministre offre un compromis que le Comité pourrait accepter, à savoir que les responsables inscriront cette condition particulière sur les permis et autoriseront un délai de 60 jours, au lieu de 30, ce qui est plus raisonnable.

Au troisième point, il s'agit d'une mesure qu'ils nous avaient promise déjà et que le Comité avait acceptée.

Au quatrième, ils nous promettent d'incorporer cela dans la nouvelle loi lorsqu'elle sera rédigée.

Au cinquième, le ministère accepte l'opinion du Comité selon laquelle aucun pouvoir discrétionnaire ne devrait autoriser ce qui est interdit. Par la suite, le directeur régional pourra autoriser ce genre de mesure, dans certaines circonstances bien précises, et cela est acceptable.

Le président du Comité devrait écrire pour demander à quelle date la loi sera préparée et présentée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien, je vous demanderai donc de rédiger une lettre en conséquence.

Le 10 juin 1980

Le Ministre des Affaires indiennes
et du Nord,
Les Terrases de la Chaudière,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-508, Règlement sur le bois des Territoires—Modification

Monsieur le Ministre,

Le Comité a examiné cette modification lors de sa réunion du 5 juin alors qu'il étudiait une lettre envoyée à son conseiller par votre sous-ministre adjoint à la politique générale et dont copie est jointe.

Le Comité a conclu que Mme Labelle avait, avec raison, envisagé des modifications aux pouvoirs habilitants insuffi-

[*Texte*]

in the Territorial Timber Act and we were instructed to urge this course of action upon you.

In dealing with the particular point dealt with in Mrs. Labelle's letter, the Committee came to the following conclusions:

1. Section 14(*c*) of the Act does not extend to permit of charging dues on estimated annual volumes of timber to be cut.

2. Section 6(3) of the Regulations is objectionable in that it is potentially harsh and oppressive and is in conflict with the Repayment of Receipts Regulations in that the latter place no time limit on the payment of refunds while section 6(3) imposes a quite short time limit. Moreover, the Committee notes that section 14(2) of the Financial Administration Act and the Regulations made under it are not exhaustive of the situations in which moneys may be repaid and that they are discretionary. The Committee does not think that there should be any discretion in the situation covered by section 6(3) of the Regulations and considers that there should be provision for the payment of interest on moneys to be refunded.

3. The Committee welcomes the intention to amend section 10(1)(*b*) of the Regulations and the heading preceding section 15.

4. The Committee is not persuaded that subsections (2) to (6) of section 20 are either terms and conditions of permits or otherwise *intra vires* section 14 of the enabling Act. They are just the sort of provisions Parliament should deal with and the Committee trusts that any proposed amendment to the Act will deal with the matters they contain.

5. The Committee is of the view that there is a difference between section 21 as it now stands and the suggestion for its redrafting made by the Committee in the last Parliament: the Regional Manager's discretion would be removed.

Yours sincerely,

July 14, 1980

The Honourable John M. Godfrey, Q.C.,
The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P.,
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey and Mr. Beatty:

This is in reply to your letter of June 10, co-signed by the Honourable Perrin Beatty, further to previous correspondence about an amendment to the Territorial Timber Regulations.

[*Traduction*]

sants contenus dans la Loi sur les terres territoriales et nous avons été chargés de vous demander de prendre les mesures nécessaires.

En ce qui concerne les points particuliers traités dans la lettre de Mme Labelle, le Comité en est venu aux conclusions suivantes:

1. L'article 14*c*) de la Loi ne permet pas d'exiger des redevances sur le volume annuel estimatif de bois à abattre.

2. Le paragraphe 6(3) du Règlement est contestable car non seulement il fait causer des difficultés et entrainer des abus mais il entre en conflit avec le Règlement concernant le remboursement de sommes perçues du fait que ce dernier n'impose aucun délai au remboursement tandis que lui en impose un très court. En outre, le Comité fait remarquer que l'article 14(2) de la Loi sur l'administration financière et le règlement d'application ne décrivent pas exhaustivement les situations dans lesquelles des montants peuvent être remboursés et qu'il s'agit, par conséquent, de dispositions discrétionnaires. Le Comité ne voit pas la nécessité de pouvoirs discrétionnaires dans le cas de la situation visée au paragraphe 6(3) du Règlement et estime qu'il devrait exister une disposition traitant du paiement d'intérêts sur les sommes à rembourser.

3. Le Comité est d'accord pour que l'alinéa 10(1)*b*) du Règlement et le titre précédant l'article 15 soient modifiés.

4. Le Comité n'est pas persuadé que les paragraphes (2) à (6) de l'article 20 soient des modalités du permis ou des dispositions d'application de l'article 14 de la loi habilitante. Il s'agit là de dispositions dont le Parlement devrait s'occuper, et le Comité est confiant que toute modification proposée à la Loi règlera les problèmes.

5. Pour le Comité, le libellé qu'il a proposé au cours de la dernière législature diffère du libellé actuel de l'article 21 en ce qu'il supprime le pouvoir discrétionnaire du chef régional.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le 14 juillet 1980

L'honorable John M. Godfrey, C.R.
L'honorable Perrin Beatty, député
Le Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 10 juin qui faisait suite à la correspondance précédente concernant la modification au Règlement sur le bois des Territoires.

[*Text*]

For your convenience and easy reference, I am responding to the points you raised in the order in which they were presented.

1. With respect, I cannot accept the Committee's interpretation of Section 14(c) of the *Territorial Lands Act*. In my view, the Section need not be interpreted so restrictively as to exclude charging dues on estimated annual volumes of timber to be cut. Section 14(c) provides for regulations "in respect of" timber cut pursuant to a permit. This is a wide authority which covers regulations for any purpose coming within the subject. The Committee's comment has been noted, however, and when new legislation is prepared, specific provision will be made for dues paid on estimated annual volumes of timber.

2. May I bring to the Committee's attention the following examples of instances where refunds will not be considered or paid:

(a) The policy of the Group Surgical Medical Insurance Plan, a Provincial Government program, states that no reimbursement for expenses shall be made later than six months after the end of the year in which the expense occurred.

(b) After a person purchases a hunting licence in Ontario, he must purchase a "deer" tag if this is the game he wishes. The tag fee was $15 last year and was valid for only a certain number of days. If a deer was not shot, or the tag went unused, no refund was possible. A timber permit for a certain amount of wood in a given period could reasonably be administered in a similar fashion.

Given the fact that denial of, or time limitations on payment of refunds is becoming common and accepted practice in these and other areas, we do not regard Section 6(3) of the Regulations as potentially harsh or oppressive. While we agree that the *Repayment of Receipts Regulations* are by no means exhaustive, they do provide for the exercise of discretion in deciding if and when repayment can be made.

In view of the Committee's comments, my officers have agreed that Section 6(3) of the Regulations should be printed clearly on all permits. In addition, the 30-day period will be increased to 60 for the convenience of permit holders.

3. We have noted your endorsement of amending Section 10(1)(b) of the Regulations and the heading preceding Section 15.

4. While the Committee may be justified in stating that the provisions of Subsections (2) to (6) of Section 20

[*Translation*]

Pour vous faciliter la tâche, je traiterai les points dans l'ordre que vous les avez présentés.

1. Sauf votre respect, je ne peux souscrire à votre interprétation de l'article 14c) de la *Loi sur les terres territoriales*. D'après moi, l'interprétation de cette disposition ne doit pas aller jusqu'à exclure l'imposition de redevances sur le volume annuel estimatif de bois à abattre. Cette disposition permet d'établir des règlements «concernant» le bois coupé conformément à un permis. Il s'agit là d'un large pouvoir qui englobe les règlements adoptés à n'importe quelle fin dans ce domaine. Cependant, nous avons bien pris note des observations du Comité et, lorsque le nouveau texte réglementaire sera rédigé, les responsables prévoiront des dispositions précises en ce qui concerne les droits versés pour le volume annuel estimatif de bois.

2. Permettez-moi d'attirer l'attention du Comité sur les exemples suivants où des remboursements ne seront pas envisagés ou versés:

(a) Selon l'assurance collective chirurgicale-médicale du gouvernement provincial aucun remboursement de dépenses ne devra être versé six mois après la fin de l'année où cette dépense a été engagée.

(b) Lorsqu'une personne achète un permis de chasse en Ontario, elle doit obtenir également une étiquette portant la mention «chevreuil», si c'est le gibier qu'elle veut chasser. L'an dernier, cette étiquette coûtant $15 et était valable pour un certain nombre de jours seulement. Si le chasseur ne tuait pas de chevreuil ou n'utilisait pas cette étiquette, il ne pouvait pas demander de remboursement. Un permis pour couper un certain volume de bois au cours d'une période donnée pourrait raisonnablement être considéré de la même façon.

Étant donné que l'on refuse de plus en plus couramment de rembourser ou qu'on impose des délais de remboursement dans ce domaine comme dans d'autres, nous ne considérons pas que le paragraphe 6(3) du Règlement cause des difficultés ou entraîne des abus. Même si nous convenons que le Règlement concernant le remboursement de sommes perçues n'est nullement exhaustif, il contient tout de même un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de décider si le remboursement sera accordé et quand il le sera.

Concernant les observations du Comité, mes fonctionnaires ont convenu que le paragraphe 6(3) du Règlement devait être imprimé clairement sur tous les permis. En outre, il faudrait porter à 60 jours le délai de 30 jours et ce, afin d'accommoder les détenteurs de permis.

3. Nous avons remarqué que vous appuyez la modification proposée à l'alinéa 10(1)b) du Règlement et au titre précédant l'article 15.

Même si le Comité peut, à bon droit, dire qu'il vaudrait mieux que le Parlement s'occupe lui-même des paragra-

[*Texte*]

should more properly be dealt with by Parliament, I believe that there is adequate authority in Section 14(a) of the Act to include them in Regulations as terms and conditions. Section 14(a) does not provide for any limitations as to the types of terms and conditions which may be so included. The Committee's comments on this matter would be incorporated, however, when new legislation is drafted.

5. We have considered the suggestion for redrafting Section 21 made by the Committee in the last Parliament; my officers felt that there is no difference in the section as it now stands and the suggested draft, since in both versions the Regional Manager must exercise discretion to determine whether the location or condition of the timber indicates that its removal is warranted. It is apparent, however that the Committee is also concerned with the Regional Manager's further discretion to grant approval to cut timber, following his initial assessment of its location or condition.

My officers prefer the wording of Section 21 as it now stands since it is clearly expressed as a prohibition. In view of the Committee's remarks, it has been agreed to amend Subsection (2) to change the word "may" to "shall". This removes the discretion of the Regional Manager to grant his approval.

I trust you will find my comments of assistance.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is Export Levies on Crude Oil. Has anybody got any comments?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think the first part of the Minister's letter seems all right, but then in the last paragraph it says:

> . . . if a decision is taken to proceed in the manner referred to in your letter, I can assure you that your suggestion will be carefully considered.

That really does not tell us anything. We do not know whether they agree with the suggestion made by the committee or not.

Mr. Eglington: I assume, Mr. Chairman, that as a result of the large documents tabled the other night, the amendments, the statutory action must be about to be revealed. Then perhaps if it is not to the committee's liking when it comes, the matter can be taken up with the appropriate standing committee in the way suggested in the second item on the agenda.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Should this come down as one of the budget bills, this being included with that?

Mr. Eglington: Not necessarily, because that $8 limit has been exceeded now for a very long time through several budgets. But I assume that legislation will be coming forward to back up the whole energy package, and it will probably be included in that.

[*Traduction*]

phes (2) à (6) de l'article 20, je crois que le libellé de l'article 14a) de la Loi permet de les inclure dans le Règlement en tant que modalités. Cette disposition ne prévoit aucune restriction en ce qui concerne le genre de modalités qui pourraient être ainsi incluses. Les rédacteurs tiendront cependant compte des observations du Comité lorsque le nouveau texte réglementaire sera élaboré.

5. Nous avons envisagé la proposition de reformuler l'article 21, proposition présentée par le Comité au cours de la dernière législature; selon mes fonctionnaires, le libellé actuel et celui proposé ne comportent aucune différence, puisque le chef régional doit utiliser son pouvoir discrétionnaire pour décider si l'emplacement ou la condition du bois justifie l'abattage. Cependant, il semble que le Comité s'inquiète également de l'autre pouvoir discrétionnaire du chef régional, soit celui d'approuver l'abattage du bois après une première évaluation de l'emplacement ou de la condition du bois.

Mes fonctionnaires préfèrent le libellé actuel de l'article 21, puisqu'il prévoit sans l'ombre d'un doute qu'il y a interdiction. Compte tenu des observations du Comité, nous avons convenu de modifier le paragraphe (2) en changeant le mot «peut» par le terme «doit». Cette modification supprime l'approbation discrétionnaire du chef régional.

En espérant que mes observations vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons au règlement suivant, les redevances sur le pétrole exporté. Avez-vous des commentaires?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La première partie de la lettre du ministre me convient, mais il dit, au dernier paragraphe:

> . . . s'il est décidé de procéder de la façon envisagée dans votre lettre, je puis vous garantir que votre suggestion sera très sérieusement étudiée.

Cela ne nous donne rien de plus puisque nous ne savons pas s'ils acceptent la suggestion du Comité.

M. Eglington: Monsieur le président, étant donné les documents volumineux qui ont été déposés l'autre soir, c'est-à-dire les amendements, les règlements devraient être sur le point d'être publiés. S'ils ne plaisent pas au Comité, on pourra en saisir le comité permanent responsable, comme le suggère la deuxième question de notre ordre du jour.

Le coprésident (M. Beatty): Si cela est présenté dans le cadre des bills budgétaires, cela serait inclus ici?

M. Eglington: Pas forcément, car cette limite de $8 est déjà dépassée depuis plusieurs budgets. Je suppose cependant qu'une loi sera présentée sur toute la question énergétique et que cela y sera alors inclus.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Was that included with the other documents that were tabled the other night?

Mr. Hnatyshyn: No; I am not aware of it. There has to be a Ways and Means motion.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think this raises a point that is important here. The government is doing something which they admit they do not today have the authority to do, and they say that some time in the future it will be corrected. In the meantime, it continues. I am concerned that you just cannot continue indefinitely, not legally. What position does this put people who have to pay this in?

Mr. Eglington: Well, people could refuse to pay more than $8.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, can they refuse to pay?

Mr. Hnatyshyn: I think counsel is probably right on that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This happens all the time.

Mr. Eglington: It is government by telex. They send telex's out saying what the charge will be, what the levy will be.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It happens constantly with budgets. The problem is that we have not passed a budget for two years now. There is another instance where I had a constituent get in touch with me with concerns over storm windows, I think it was. There was some tax levied in the Chrétien budget. He manufactures them and he is finding that the Department of Revenue is collecting this tax, but his customers are now refusing to pay and he is stuck square in the middle as the consequences. This sort of a practice is surely terrible form.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is bad practice, there is no question about it.

Mr. Eglington: No, it is an outrage on accepted legal and constitutional principles, is what it is.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But the thing is, it is virtually accepted practice at the same time.

Mr. Eglington: This one is particularly bad because the statute says the levy can be made by regulation up to $8 a barrel, and while we were under $8 a barrel the tariffs used regularly to appear and were published in the *Gazette* and were registered and everything was tickety-boo. As soon as the charges that the government wanted, or the department wished, exceeded $8 they did not make illegal regulations; they proceeded, as I understand it, by sending telex's out to the industry.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have no idea when, in fact, this will be put before parliament. It has not as yet, I gather, from what everyone is saying.

Mr. Eglington: Well, I have not seen the document.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He said he would resolve that situation as soon as possible.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Cela faisait-il partie des autres documents qui ont été déposés l'autre soir?

M. Hnatyshyn: Non, pas que je sache. Il faut qu'il y ait une motion de voies et moyens.

Le coprésident (M. Beatty): Cela nous amène à une question importante. Le gouvernement fait quelque chose alors qu'il reconnaît qu'il n'a pas encore le pouvoir de le faire; il se contente de dire que, à l'avenir, la situation sera rectifiée. En attendant, ça continue. A mon avis, on ne peut pas continuer comme cela indéfiniment, puisque ce n'est pas légal. Dans quelle situation se retrouvent ceux qui doivent payer ces redevances?

M. Eglington: Ils peuvent refuser de payer plus que $8.

Le coprésident (M. Beatty): Peuvent-ils refuser de payer?

M. Hnatyshyn: Je pense que le conseiller a raison.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela se produit constamment.

M. Eglington: C'est une façon de gouverner par télex. Ils envoient des télex indiquant le nouveau montant de la redevance, et c'est tout.

Le coprésident (M. Beatty): C'est ce qui se passe constamment avec les budgets. Le problème est que nous n'avons pas adopté de budget depuis deux ans. Je me souviens d'un cas où un de mes électeurs était venu se plaindre à moi au sujet de contre-fenêtres, si je me souviens bien. Le Budget de M. Chrétien avait imposé une taxe. Or, ce type qui fabrique des contre-fenêtres, a constaté par la suite que le ministère du Revenu percevait cette taxe; comme ses clients refusaient de payer, il se trouvait pris entre les deux. Ce genre de pratique est vraiment mal conçu.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est une mauvaise pratique, c'est évident.

M. Eglington: C'est bien pire que cela, c'est une violation des pratiques juridiques et constitutionnelles universelles.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être, mais il n'en reste pas moins que c'est une pratique qui est virtuellement acceptée.

M. Eglington: Cette pratique est d'autant plus regrettable que, selon la loi, des redevances peuvent être perçues par voie de règlements jusqu'à concurrence de $8 le baril; en-dessous de $8, les tarifs étaient régulièrement publiés dans la *Gazette du Canada* et tout était parfait. Dès que le gouvernement, ou le ministère, a voulu dépasser $8, il n'a pas établi des règlements illégaux, mais il s'est contenté d'envoyer des télex aux entreprises concernées.

Le coprésident (M. Beatty): Nous ne savons pas du tout quand ce projet de loi sera déposé au Parlement. Je ne pense pas qu'il l'ait déjà été, d'après ce que vous dites.

M. Eglington: Je n'ai pas vu le document.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il dit qu'il rectifiera la situation dès que possible.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder if this is one that we could just sit on for a couple of months and see what happens.

An hon. Member: A couple of weeks.

Mr. Eglington: Unless you would like to have a conversation with Mr. Lalonde.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if my vice-chairman might perhaps, at the caucus or some time, tap the minister on the shoulder and ask him when there will be action. The principle here is one that I think is important. The committee puts itself in the position of being irrelevant if we accept the principle that the government can do whatever it wants as long as it says that at some indeterminate date it will legitimize its action through retroactive legislation. How long has it been since they first exceeded the $8 a barrel figure?

• 1625

Mr. Eglington: It is well over a year.

Mr. Hnatyshyn: It seems to me that I introduced a ways and means motion if not the appropriate legislation to raise it to $15. It seems to me that it has been in excess of a year now that that happened.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I can probably find out quicker through his parliamentary assistant, Roy MacLaren. Let me make a call.

Mr. Hnatyshyn: There is just one point, Mr. Chairman. That letter of response from Mr. Lalonde is not dated. I was just wondering, as a matter of interest, when that letter was received. Do you recall?

Mr. Eglington: I do not know; it is undated.

Senator Lafond: It seems to be a general practice. There was an earlier letter from John Munro as well that was not dated.

Mr. Eglington: I think what happens is they are prepared . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Because the information is timeless.

Mr. Eglington: . . . and them they put a rubber stamp on them after signature but sometimes the rubber stamp is omitted.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It does not come out on the copies.

Mr. Hnatyshyn: No, it is not on the original either.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Joint Chairman, just before we proceed, do I understand that what we would do at the moment is to write the minister and ask him what the time frame is?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I am going to make an inquiry verbally. I will try and find out and report back.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right, then we will take this one out and deal with it further.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être pourrions-nous attendre quelques mois pour voir ce qui va se passer.

Une voix: Plutôt quelques semaines.

M. Eglington: A moins que vous ne désiriez rencontrer M. Lalonde.

Le coprésident (M. Beatty): Mon collègue vice-président pourrait peut-être, lors d'un caucus ou d'une autre réunion, demander personnellement au ministre quand il a l'intention de prendre des mesures. C'est le principe qui me semble important ici. Le Comité n'aurait plus de raison d'être, s'il acceptait le principe que le gouvernement peut faire ce qu'il veut tant et aussi longtemps qu'il précise qu'à une date indéterminée, il légitimisera ses actes en adoptant une loi rétroactive. Cela fait combien de temps qu'ils ont dépassé, pour la première fois, les $8 le baril?

M. Eglington: Cela fait plus d'un an.

M. Hnatyshyn: Il me semble avoir proposé une motion de voies et moyens si l'on n'obtenait pas la loi nécessaire pour porter le prix du baril à $15. Il me semble que cela fait maintenant plus d'un an.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pourrai probablement le savoir plus rapidement en le demandant à son secrétaire parlementaire, Roy MacLaren. Laissez-moi l'appeler.

M. Hnatyshyn: Il y a un problème, monsieur le président. Cette lettre de M. Lalonde ne porte pas de date. Je me demande quand on l'a reçue. Vous en souvenez-vous?

M. Eglington: Je ne sais pas, il n'y a pas de date.

Le sénateur Lafond: Cela semble être la pratique. Il y avait une autre lettre de John Munro qui n'est pas datée non plus.

M. Eglington: Je pense qu'elles sont préparées . . .

Le coprésident (M. Beatty): C'est parce que les renseignements n'ont aucun rapport avec les dates.

M. Eglington: . . . et qu'ensuite, on les estampille après avoir signé. Il arrive que l'estampille soit omise.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On ne la voit pas sur les copies.

M. Hnatyshyn: Non, et elle n'est pas sur l'original non plus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le coprésident, avant de continuer, est-ce que nous allons écrire au ministre et lui demander les dates?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je vais lui demander verbalement. Je vais essayer de le trouver et je vous le dirai ensuite.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien, nous allons donc réserver cela et nous en occuper plus tard.

[*Text*]

June 10, 1980

The Minister of Energy, Mines
and Resources,
580 Booth Street,
Ottawa, Ontario
K1A 0E4

Re: Export Levies on Crude Oil

Dear Mr. Lalonde:

The Committee considered these Levies at its meeting of 5th instant. A copy of the Proceedings of that meeting will be sent to you when available.

The Committee noted that Tariffs of levy charges used regularly to appear as statutory instruments but that they no longer do so. The Committee is aware that the levies now collected far exceed the statutory limit of $8.00 per barrel and assumes that retroactive statutory action will be taken as soon as may be to validate the levies in excess of $8.00 per barrel that have been collected. The Committee wishes to know what form that statutory action will take and when it will be introduced.

The Committee is also concerned about the future imposition of levies in an unstable oil pricing environment. It is possible that it is desired to remove the statutory limit on levies altogether or to impose a new and, at least for the present, realistic limit. The Committee is mindful of the need to maintain parliamentary control over the maximum amount of the levies that can be imposed and we were instructed to enquire how it is proposed to ensure that maintenance and to draw to your attention the desirability of including in section 7 of the Petroleum Administration Act provisions for either a negative or affirmative resolution procedure should that section be amended to remove a fixed upper limit on the amount of export levies.

Yours sincerely,

Dear Senator Godfrey
and Mr. Beatty:

Subject: Export Levies on Crude Oil

Thank you for your letter of June 10, 1980. I am very much aware of and concerned by the fact that the charges being collected pursuant to section 7 of the Petroleum Administration Act are in excess of the statutory limit of $8.00 per barrel. I do intend, therefore, to introduce legislation to resolve that situation as soon as is possible.

With respect to your concerns as to the form of the legislation, if a decision is taken to proceed in the manner referred to in your letter, I can assure you that your suggestion will be carefully considered.

Sincerely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/77-624. It seems to be answered all right as far as I am concerned. I made a note to inquire after the new year, because there again he says he is supposed to bring in proposed

[*Translation*]

Le 10 juin 1980

Le ministre des Mines
et des Ressources
580, rue Booth,
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4

Objet: Redevances sur le prétrole brut exporté

Monsieur le Ministre,

Le Comité a étudié la question des redevances lors de sa réunion du 5 courant. Copies des délibérations de cette réunion vous seront envoyées dès que possible.

Le Comité a remarqué que les tarifs des redevances étaient régulièrement publiés sous forme de textes réglementaires mais que ce n'est plus le cas. Le Comité sait que les redevances perçues à l'heure actuelle dépassent de loin la limite légale de $8 le baril, et je suppose que des dispositions législatives rétroactives seront prises dès que possible pour valider les redevances perçues dépassant ce montant. Le Comité souhaite savoir quel type de mesures législatives seront prises et quand elles seront présentées.

Le Comité s'inquiète également de la perception future des redevances, vu la situation instable des prix du pétrole. Il est possible qu'il soit souhaitable d'abolir la limite légale imposée aux redevances ou encore d'en imposer une nouvelle et veiller, pour l'instant du moins, à ce qu'elle soit réaliste. Le Comité est persuadé de la nécessité de maintenir un contrôle parlementaire du montant maximum des redevances; à cet égard, on nous a demandé de nous renseigner sur la façon d'y parvenir et aussi d'attirer votre attention sur l'opportunité d'inclure à l'article 7 de la Loi sur l'administration du pétrole certaines dispositions prévoyant une procédure de résolution négative ou positive au cas où cet article serait modifié pour abolir le plafond des redevances imposées sur le pétrole brut exporté.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma parfaite considération.

Monsieur le sénateur Godfrey,
Monsieur Beatty

Objet: Redevances sur le pétrole brut exporté

J'accuse réception de votre lettre du 10 juin 1980. Comme vous, je suis au courant et j'éprouve certaines inquiétudes à propos du fait que les redevances perçues en vertu de l'article 7 de la Loi sur l'administration du pétrole dépassent la limite légale de $8 le baril. J'ai la ferme intention de présenter une loi pour rectifier la situation le plus tôt possible.

En ce qui concerne vos inquiétudes suscitées relativement à la forme que prendra cette mesure législative; s'il est décidé de procéder de la façon envisagée dans votre lettre, je peux vous garantir que votre proposition sera très sérieusement étudiée.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma parfaite considération.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/77-624. Nous avons eu une réponse qui est satisfaisante, en ce qui me concerne. J'ai noté ici que je devais m'enquérir de cette question l'an prochain, parce qu'il nous dit

[*Texte*]

amendments to the Motor Vehicle Tire Safety Regulations. Could counsel make a note of that?

Mr. Eglington: The important thing with those amendments, too, is that they will have to validate retroactively the regulations, many provisions of which are ultra vires.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So you will make a note of it.

June 25, 1980

The Honourable Jean-Luc Pepin,
Minister of Transport,
House of Commons,
Ottawa.

Re: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations

Dear Mr. Pepin:

The Committee considered these Regulations on 19th instant together with your letter to Mr. Eglington of 23rd April 1980 and Mr. Charron's letter of 10th January 1980 to our predecessors.

We are instructed to say that the Committee considers that legislation should be introduced at once to amend the Motor Vehicle Tire Safety Act and to validate the Regulations which are still evidently being applied. The committee will await your reply for a short time before proceeding with a report to the two Houses drawing attention to the Regulations.

Yours sincerely.

September 4, 1980

Messrs. Godfrey/Beatty,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons,
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations

Gentlemen:

Thank you for your letter of June 25, 1980 concerning SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations.

It is my intention to bring proposed amendments to the Motor Vehicle Tire Safety Act to the attention of Cabinet as soon as possible with the objective of obtaining approval to draft suitable legislation.

Yours sincerely.

[*Traduction*]

qu'il doit proposer des amendements aux règlements sur la sécurité des pneus de véhicule automobile. Pourriez-vous prendre cela en note, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Ce qui est important, c'est que les amendements vont valider rétroactivement les règlements dont maintes dispositions sont inconstitutionnelles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous en prenez donc note.

Le 25 juin 1980

L'honorable Jean-Luc Pepin
Ministre des Transports
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement le 19 écoulé, la lettre adressée à M. Eglington du 23 avril 1980 ainsi que la lettre de M. Charron en date du 10 janvier 1980 adressée à nos prédécesseurs.

Il nous a été demandé de vous aviser que le Comité est d'avis qu'il faudrait sans délai prendre les mesures nécessaires pour modifier la loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile et valider le règlement qui, de toute évidence, est encore appliqué. Le Comité attendra peu longtemps votre réponse avant de faire parvenir aux deux chambres un rapport attirant leur attention sur le règlement.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Le 4 septembre 1980

Messieurs Godfrey et Beatty
Coprésidents du
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre datée du 25 juin 1980 ayant trait au DORS/77-624—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile.

J'ai l'intention de porter les modifications à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile à l'attention du Cabinet dès que possible, afin d'obtenir son approbation et être ainsi en mesure d'élaborer un texte de loi approprié.

Je vous prie de recevoir, Messieurs, l'assurance de ma parfaite considération.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/76-716, Grain Futures Regulations, and my notes say: is there anything more we can do?

Mr. Eglington: I am not sure there is something we should do, but when I received Mr. Whelan's letter and it referred to a study, I managed to winkle out a copy of the study from Winnipeg. The provision in the Act, the enabling powers that the committee was objecting to, was one of the subjective ones that any regulation could be made which was deemed necessary and expedient.

I was looking through the report to see if it made any recommendations about the statute, which it does, and any recommendations about the enabling powers which it does not. They recommend an enlargement of existing Section 8 to include a general power to do such things as may, in the opinion of the commission, be necessary to correct, alleviate or punish those responsible for a condition prejudicial to the public interest, or the likelihood of it.

If that is sort of an indication of what is likely to appear in the Grain Futures bill, I think the committee has every reason to be apprehensive about the enabling powers, but I trust that the people at the Department of Justice and the parliamentary draftsmen will squash some of the ideas in the report.

Senator Lafond: Well, the report you are quoting from is one that has been made public and it is in existence.

Mr. Eglington: It is in existence, and the release date is May 14, 1980.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I wonder if we could ask the minister, although he says he has no timetable, but maybe we should ask again what his proposed timeframe is.

Senator Lafond: If we do so, I do not see any objection to our quoting the report and saying that we are apprehensive about the results of what that recommendation might be; sound a warning.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say my co-chairman just drew to my attention Mr. Pepin's letter of 4 September, 1980. It has the usual knee-jerk reaction of being stamped "Confidential" even though it is addressed to this committee. So if the principles of freedom of information for which we have fought so hard and long have not percolated at least into the minister's office, they are carrying on the traditions of the past.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I was just going to say there is a possibility here we can call the press and tell them we are releasing a confidential document.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But are we in breach of the Official Secrets Act by doing it? That is the problem. What should we do in this?

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/76-716, Règlement sur les marchés de grain à terme, et dans mes notes, je lis: est-ce que nous pouvons faire autre chose?

M. Eglington: Je ne suis pas certain que nous devrions faire quelque chose, mais lorsque j'ai reçu la lettre de M. Whelan qui mentionnait une étude, j'ai réussi à obtenir un exemplaire de cette étude de Winnipeg. Les pouvoirs habilitants, sur lesquels portait l'objection du Comité, sont des pouvoirs subjectifs en vertu desquels on peut éviter tout règlement jugé nécessaire et utile.

J'ai feuilleté le rapport pour voir s'il faisait des recommandations au sujet de cette loi, et il y en a, et au sujet des pouvoirs habilitants, pour lesquels il n'y en avait pas. Le rapport recommande que l'on inclue dans l'article 8 un pouvoir général de faire ce qui, de l'avis de la Commission, peut être nécessaire pour remédier à une situation jugée préjudiciable à l'intérêt public, ou pour punir les responsables.

Si c'était là une indication de la disposition que contiendra le projet de loi sur les marchés de grain à terme, le Comité a bien raison de se préoccuper de ces pouvoirs habilitants. Cependant, je crois que les responsables au ministère de la Justice et les rédacteurs parlementaires rejetteront certaines des idées que contient ce rapport.

Le sénateur Lafond: Le rapport que vous mentionnez a été rendu public.

M. Englington: Oui et il a été publié le 14 mai 1980.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourrions-nous demander au ministre à quelle date il a l'intention de présenter ce projet de loi, même s'il dit qu'il n'en a pas encore prévu une.

Le sénateur Lafond: Si nous le faisions, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas citer le rapport et dire que nous nous inquiétons des résultats que pourrait avoir cette recommandation, leur donner un avertissement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le coprésident vient d'attirer mon attention sur la lettre de M. Pepin datée du 4 septembre 1980. Par réflexe sans doute, on a estampillé la mention «confidentiel», même si c'est adressé au Comité. Il semble donc que les principes de la liberté de l'information pour lesquels nous nous sommes battus si longtemps n'aient pas filtré jusqu'au bureau du ministre, et que l'on y maintienne les traditions du passé.

Le coprésident (M. Beatty): J'allais dire que nous pourrions avertir la presse que nous allons diffuser un document confidentiel.

Le coprésident (sénateur Godfrey): N'est-ce pas enfreindre la Loi sur les secrets officiels? C'est le problème. Que devrions-nous en faire?

[*Texte*]

Mr. Eglington: They are asking when, and sound a warning note about the report.

July 14, 1980

The Honourable Eugene Whelan,
Minister of Agriculture,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Re SOR/76-716, Grain Futures Regulations

Dear Mr. Whelan:

The Committee has made certain objections to these Regulations and has been advised by the Canadian Grain Commission that there is a strong possibility that you will recommend an entirely new Grain Futures Bill in 1981. The Committee will be glad of your advice as to whether new Grain Futures legislation is on your list of priorities for the next twelve months.

The Committee wished us to point out that in any revision of the Grain Futures Act the present section 5(1)(h) of the Act should be got rid of. Such subjectively worded enabling powers are now generally disapproved of and have been condemned by informed commentators and parliamentary committees alike, both in Canada and overseas.

Yours sincerely,

August 28, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.
and the Honourable Perrin Beatty, M.P.,
Standing Joint Committee of The Senate,
and the House of commons,
on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Sirs:

Thank for your letter regarding Grain Futures Regulations with particular reference to section 5(1(h) of the Grain Futures Act.

The Canadian Grain Commission (CGC) released on May 14, 1980 the Report in Regard to the Grain Futures Act prepared for CGC by Charles Kroff and W. Scott Neal. The consultants were charged with the responsibility of enquiring into matters relating to the Grain Futures Act of 1939, and to report its findings and recommendations to the Commission. The consultants were asked to suggest methods whereby the Act could be updated and to suggest regulatory measures that they deemed would improve the effectiveness of the Act.

Agriculture Canada is studying this issue and will attempt to take into accoaunt your concerns at the appropriate time. I

[*Traduction*]

M. Eglington: Ils demandent quand il y aura une nouvelle mesure législative et servent un avertissement au sujet du rapport.

Le 14 juillet 1980

Honorable Eugene Whelan
Ministre de l'Agriculture
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-716. Règlement sur les marchés de grain à terme

Monsieur,

Le Comité a exprimé certaines objections à propos du règlement susmentionné et a été informé par la Commission canadienne des grains qu'il est fort possible que vous recommandiez en 1981 l'adoption d'un nouveau projet de loi sur les marchés de grain à terme. Le Comité aimerait que vous lui précisiez si une nouvelle mesure législative à ce sujet figure sur votre liste de priorité des douze prochains mois.

Le Comité nous a priés de faire remarquer que lors de toute révision de la Loi sur les marchés de grain à terme, l'actuel alinéa 5 (1)h) de la Loi devrait être supprimé. En général les pouvoirs habilitants définis de façon aussi subjective sont maintenant désapprouvés et des observateurs bien informés ainsi que des comités parlementaires, tant au Canada qu'à l'étranger en ont condamnés l'accord.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Le 28 août 1980

Le sénateur John M. Godfrey, C.R.
et l'honorable Perrin Beatty, député
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre relative au Règlement sur les marchés de grain à terme et, plus particulièrement, à l'alinéa 5 (1)h) de la Loi sur les marchés de grain à terme.

La Commission canadienne des grains (C.C.G.) a publié le 14 mai 1980 le rapport concernant la loi sur les marchés de grain à terme, rédigé pour la Commission par MM. Charles Kroff et W. Scott Neal. Ces experts-conseils avaient reçu le mandat d'enquêtes sur les questions se rapportant à la Loi de 1939 sur les marchés de grain à terme et de faire rapport à la Commission de leurs conclusions et recommandations. Ils avaient en outre été chargés de proposer des méthodes visant à mettre la Loi à jour, ainsi que des mesures de réglementation qui, à leur avis, amélioreraient l'efficacité de cette Loi.

Le ministère fédéral de l'Agriculture étudie présentement cette question et essaiera de tenir compte de vos préoccupa-

[*Text*]

have not yet established a timetable for bringing forward legislative proposals regarding this Act.

Thank you for your interest.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is Income Tax Regulations, Income Tax and Canada Pension Plan Deduction Tables—Retroactivity. My note was that the response was all right from Rompkey but I was not quite sure what we could do about the letter from Mr. MacEachen. Should we ask him for the results of his review? Has anybody any comments on that?

Mr. Eglington: It will have to be pursued at some point as to what the results of the review are.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is buck passing really, but what does our counsel think about that?

Mr. Eglington: It is a difficult problem and I think if they are seriously indulging in a review it is going to take them a little bit of time. I just thought it is a thing that should be noted, say, six months forward. I do not think the committee should be under any illusions that it is a matter of great pressing urgent necessity in the department. It is not something that is going to be at the top of their urgent file. I think they should be allowed six months, and then we ask what is the result of their review.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do we not write them just after the new year so that we can get the response back in time for the first meetings of the committee when we come back after Christmas?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I do not really think that is terribly realistic.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You think that is a little too soon?

Mr. Eglington: That is too soon. This letter is dated August 21, 1980. I realize that is two months but still, if they are going to review it, it is a difficult problem. They will need longer than that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Six months, you think? All right.

[*Translation*]

tions en temps opportun. Je n'ai pas encore établi de calendrier pour la présentation des propositions législatives ayant trait à cette Loi.

Je vous remercie de l'intérêt que vous manifestez à ce sujet et vous prie d'agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

Le ministre de l'Agriculture

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons au Règlement concernant l'Impôt sur le revenu, Table de déductions de l'impôt sur le revenu et des primes du Régime des pensions du Canada—Rétroactivité. J'ai noté que la réponse de M. Rompkey était satisfaisante, mais que je ne savais pas ce que nous devrions faire au sujet de la lettre de M. MacEachen. Devrions-nous lui demander les résultats de son examen? Avez-vous des observations à ce sujet?

M. Eglington: Il faudra à un moment donné demander les résultats de l'examen.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En fait, on se renvoie la balle. Qu'en pense notre conseiller?

M. Eglington: Il s'agit d'un problème fort complexe et s'ils ont vraiment l'intention de l'étudier, cela risque de prendre du temps. Je crois simplement qu'il faudrait en prendre note et se renseigner à nouveau dans six mois. Le Comité ne devrait pas s'imaginer qu'il s'agit d'un problème pressant pour le ministère. Ce ne sera certainement pas une de leurs priorités. Il faudrait donc leur accorder six mois et leur demander alors le résultat de leur examen.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi ne pas leur écrire juste après le Nouvel An afin de recevoir leur réponse à temps pour les premières réunions du Comité après le congé de Noël?

M. Eglington: Monsieur le président, ce n'est pas très réaliste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est un peu trop tôt?

M. Eglington: Oui. La lettre est datée du 21 août 1980. Je sais que cela fait deux mois, mais il s'agit d'un problème fort complexe. Leur examen prendra plus de temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Six mois donc? Très bien.

[*Texte*]

July 9, 1980

The Honourable William Rompkey,
Minister of National Revenue,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Re: Income Tax Regulations, Income Tax and Canada Pension Plan Deduction Tables—Retroactivity

Dear Mr. Rompkey:

As its meeting of 26th ultimo the Committee considered the retroactivity of many amendments to the Income Tax Regulations and the related question of the application of the employer deduction tables for income tax and Canada pension plan payments before those tables are given legal effect. These matters had been considered by the Committee's predecessors in the last two Parliaments.

The Committee noted the assurances of the Honourable Walter Baker, Q.C., when Minister of National Revenue, and of the Deputy Minister of National Revenue, Mr. MacDonald, that your Department is earnestly seeking a solution to the unfortunate situation in which each year employers are expected to deduct employees' income tax and Canada pension plan payments in accordance with tables which have no legal effect for months. The Committee also noted that this year the amendments to the Canada Pension Plan Regulations setting out the 1980 table was made on 8th February and registered on 11th February, which is an improvement on earlier years. The Committee expects that a way will be found to ensure that in future payroll deductions are made in accordance with the law and not in accordance with tables having no legal status or effect. The Committee will check on progress in this matter from time to time.

Your Department's position on the consequences of section 221(2) of the Income Tax Act has been supported by the opinion of the Assistant Deputy Minister of Justice, Mr. McIntosh, Q.C. While it is not persuaded by that opinion that section 221(2) is directed to the time beforean income tax regulation is made, as distinct from the time before it is published, the Committee realizes that the Government will assuredly maintain its position on the legal effect of section 221(2) unless or until it is upset by the Courts. The Committee, therefore, is faced with a situation in which it is possible for the Government to make an amendment to the Income Tax Regulations retroactive to any point in the past, however distant, with or without good reason. Whether or not any one at present administering the Income Tax Act and Regulations would seek to go beyond the bounds of fairness and propriety in making a retroactive regulation, the potential for abuse exists. Consequently, the Committee is of the view that section 221(2) of the Income Tax Act should be amended to make clear that unrestricted retroactivity is not possible. The Committee appreciates that it is often necessary to make Income Tax Regulations retroactive to the date of budget announce-

[*Traduction*]

Le 9 juillet 1980

L'honorable William Rompkey
Ministre du revenu national
Chambre des communes
Ottawa, (Ontario)

Objet: Règlement concernant l'impôt sur le revenu, table de déductions de l'impôt sur le revenu et des primes du régime des pensions du Canada—Rétroactivité

Monsieur le Ministre,

Au cours de sa réunion du 26 juin dernier, le Comité a étudié la rétroactivité de nombreux amendements au règlement concernant l'impôt sur le revenu et la question connexe de l'application des tables de déductions de l'employeur aux paiements de l'impôt sur le revenu, et au régime des pensions du Canada, avant que ces tables n'acquièrent un effet légal. Ces questions ont été étudiées par les prédécesseurs du présent Comité au cours des deux dernières législatures.

Le Comité a pris note de promesses de l'honorable Walter Baker, C.R., alors qu'il était ministre du Revenu national et celles de M. MacDonald, sous-ministre du même ministère selon lesquelles votre ministère s'efforce sérieusement de remédier à la situation regrettable dans laquelle se trouvent tous les ans les employeurs qui sont tenus de déduire l'impôt sur le revenu des employés et les paiements au régime des pensions du Canada conformément à des tables qui pendant des mois n'ont aucun effet légal. Le Comité a également noté que cette année les amendements au règlement sur le régime des pensions du Canada qui établissent les tables de 1980 ont été rédigés le 8 février et enregistrés le 11, ce qui constitue une amélioration par rapport aux années précédentes. Le Comité espère que l'on trouvera un moyen d'effectuer les futures déductions de la feuille de paie conformément à la loi et non à des tables qui n'ont ni statut ni effets légaux. Le Comité vérifiera de temps à autre les progrès réalisés dans ce domaine.

Le point de vue du sous-ministre adjoint de la Justice, M. McIntosh, C.R. rejoint la position de votre ministère sur les effets du paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Bien qu'en vertu de cette opinion le Comité ne soit pas persuadé que le paragraphe 221(2) s'applique à la période précédant la création d'un règlement de l'impôt sur le revenu, par opposition au moment précédent la publication dudit règlement, le Comité se rend compte que le Gouvernement maintiendra à coup sûr son point de vue sur les incidences légales du paragraphe 221(2), à moins qu'il ne soit infirmé par les tribunaux ou en attendant qu'il le soit. En conséquence, le Comité se trouve confronté à une situation où il est possible au Gouvernement d'apporter, rétroactivement, un amendement au règlement concernant l'impôt sur le revenu, en remontant à n'importe quelle date, avec de bonnes raisons ou non. Qu'une personne s'occupant actuellement de l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu cherche ou non à dépasser les limites de l'équité et de l'opportunité dans l'élaboration d'un règlement rétractif, les possibilités d'abus existent bel et bien. En conséquence, le Comité est d'avis que le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu doit être amendé pour préciser

[*Text*]

ments or to the effective date of retroactive amendments to the Income Tax Act. These circumstances, and others which make retroactive regulations necessary, should be spelled out in section 221(2) of the Act so that retroactive subordinate law making is limited to defined and expressly circumscribed circumstances.

A copy of this letter is being sent to your colleague, the Minister of Finance.

Yours sincerely,

July 9, 1980

The Honourable Allan MacEachen,
Minister of Finance,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Re: Retroactivity of Income Tax Regulations

Dear Mr. MacEachen:

We understand that any proposed amendment to section 221(2) of the Income Tax Act would be your responsibility. As the Committee desires that section to be amended, we enclose for your attention a copy of a letter sent today to your colleague the Minister of National Revenue with whose predecessor the Committee had corresponded on this matter.

Yours sincerely,

August 21, 1980

Dear Sirs:

Thank you for sending me a copy of your letter of July 9, addressed to my colleague, the Honourable William Rompkey.

Regarding the provisions of regulations governing deductions at source, I am sure my colleague at National Revenue will be able to give you the pertinent information.

It is true that the present wording of subsection 221(2) of the Income Tax Act makes it possible to enact regulations that become effective before the date of their publication in the Canada Gazette, As you point out in your letter, it is often necessary that a regulation become effective on the same date as a change to the Income Tax Act. As you know many amendments to the Income Tax Act become effective on the date the intention to proceed with the changes is announced in the House of Commons, the amending legislation is usually not passed for several months after the announcement date. Many such measures are relieving in nature and may require consequential amendments to a regulation. It is therefore necessary to have a certain degree of flexibility in determining the effective date of the regulation.

[*Translation*]

clairement qu'une rétroactivité illimitée n'est pas possible. Le Comité se rend compte qu'il est souvent nécessaire de rendre les règlements concernant l'impôt sur le revenu rétroactifs jusqu'à la date de l'annonce du Budget ou à la date d'entrée en vigueur des amendements rétroactifs à la Loi de l'impôt sur le revenu. Ces circonstances, ainsi que d'autres, qui rendent les règlements rétroactifs nécessaires, doivent être énoncées au paragraphe 221(2) de la Loi, de façon à ce que l'élaboration d'une loi subsidiaire rétroactive soit limitée à des circonstances définies et expressément circonscrites.

Une copie de la présente lettre est adressée à votre collègue le Ministre des Finances.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 9 juillet 1980

L'honorable Allan MacEachen
Ministre des Finances,
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: Rétroactivité des Règlements de l'impôt sur le revenu

Monsieur,

Nous croyons comprendre qu'il vous appartient de proposer des modifications au paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Comité aimerait que cet article sot modifié et nous joignons par conséquent à la présente, pour votre gouverne, copie d'une lettre envoyé aujourd'hui à votre collègue, le ministre du Revenu national. Le Comité a d'ailleurs déjà eu un échange de correspondance à ce sujet avec son prédecesseur.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Le 21 août 1980

Messieurs,

Je vous remercie de m'avoir envoyé copie de la lettre que vous avez adressée le 9 juillet à mon collègue, l'honorable William Rompkey.

Je suis certain que mon collègue du Revenu national sera en mesure de vous renseigner sur les dispositions régissant les déductions à la source.

Il est vrai que le libellé actuel du paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu permet de promulguer des règlements qui entrent en vigueur avant la date de leur publication dans la Gazette du Canada. Comme vous le soulignez dans votre lettre, il est souvent nécessaire qu'un règlement entre en vigueur à la même date qu'un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu. Comme vous le savez, de nombreux amendements à la loi de l'impôt sur le revenu entrent en vigueur à la date où l'intention de procéder à des amendements est annoncée à la Chambre des communes. La loi concernant l'amendement n'est d'ordinaire pas adoptée avant une période de plusieurs mois après la date où elle aura été annoncée. Un grand nombre de ces mesures sont, de par leur nature, exonératoires et peuvent exiger des amendements importants à un règlement.

[*Texte*]

I must point out that I am not aware of any instances where retroactive application of regulations has gone beyond the bounds of fairness and reasonableness. Nevertheless, as you state, the possibility of retroactivity does exist and subsection 221(2) will be carefully reviewed to determine whether it can be amended to spell out exactly in what circumstances a regulation should apply before the date it is published. You will appreciate however that there is a certain amount of difficulty involved in drafting such an amendment while still maintaining a desirable amount of flexibility.

I wish to thank you for bringing the matter to my attention.

Yours sincerely,

September 12, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C. and
The Hon. Perrin Beatty, P.C., M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey and Mr. Beatty:

Thank you for your letter of July 9 concerning employers' deduction tables for income tax withholding and Canada Pension Plan contributions, and retroactive amendments under Subsection 221(2) of the Income Tax Act.

I am pleased to advise you that a solution has been found to the very difficult problem of processing amendments to Part I and Schedule I of the Income Tax Regulations in respect of the tax deduction tables on or before their effective dates. The Minister of Finance has proposed in the Notice of Ways and Means Motion tabled in the House of Commons on April 21, 1980, that Subsection 153(1) of the Income Tax Act be amended. The amendment will require that the amount to be deducted or withheld on account of a taxpayer's tax under Part I of the Act be determined in accordance with prescribed rules rather than being a prescribed amount. Once law, amendments will be made to the regulations only when these rules change. At present, for example, amendments are required each time the tax deduction table numbers change or a provincial income tax rate changes. Further the need to publish the tax deduction tables in the Canada Gazette will end. It is planned that the amendments in respect of the prescribed rules in Part I of the Regulations will have an effective date of January 1, 1981.

[*Traduction*]

Il est donc nécessaire de disposer d'une certaine souplesse pour déterminer la date d'entrée en vigueur du règlement.

Il me faut ajouter que je ne connais pas de cas où l'application rétroactive de règlements a dépassé les limites de l'équité et de la raison. Néanmoins, comme vous le mentionnez, la possibilité de rétroactivité existe et le paragraphe 221(2) sera soigneusement étudié pour déterminer s'il peut être amendé pour énoncé exactement dans quelles circonstances un règlement doit s'appliquer avant sa date de publication. Vous comprendrez toutefois que la rédaction d'un tel amendement, tout en maintenant une souplesse souhaitable, entraîne certaines difficultés.

Je vous remercie d'avoir attiré mon attention sur la question et vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 12 septembre 1980

Le sénateur John M. Godfrey, et
L'honorable Perrin Beatty, député,
coprésidents,
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat du Canada,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre du 9 juillet concernant les barèmes de déductions des employeurs pour retenues d'impôt et de contributions au Régime de pensions du Canada ainsi que les modifications rétroactives établies en conformité du paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Je suis heureux de vous informer qu'une solution a été trouvée au problème très épineux de l'application des modifications de la partie I et de l'annexe I des Règlements de l'impôt sur le revenu portant sur les barèmes de déductions d'impôt à leur date d'entrée en vigueur ou antérieurement. Dans la motion des voies et moyens déposée à la Chambre des communes le 21 avril 1980, le ministre des Finances a proposé que le paragraphe 153(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifié. Le nouveau texte stipulera que le montant à déduire ou à retenir au titre de l'impôt d'un contribuable en vertu de la partie I de la Loi sera fixé selon des règles prescrites et ne constituera pas un montant prescrit. Une fois adoptées, les modifications ne seront apportées aux règlements que lorsque ces règles changeront. A l'heure actuelle, par exemple, des modifications doivent être apportées chaque fois que les numéros de barème de déductions d'impôt ou un taux d'imposition provincial changent. En outre, il ne sera plus nécessaire de publier dans la Gazette du Canada les barèmes de déductions d'impôt. Il est prévu que les modifications concernant les règles prescrites à la partie I des règlements entreront en vigueur le 1er janvier 1981.

[*Text*]

Similar amendments to the Canada Pension Plan and to the Canada Pension Plan Regulations are presently under consideration.

I have read your views concerning Subsection 221(2) of the Act with interest. The decision whether or not to amend this provision in the manner recommended by you is a tax policy decision and, as such, is the responsibility of my colleague, the Minister of Finance, to whom you have sent a copy of your letter. I suggest that you pursue this matter further with him.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This is SOR/77-869, Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations; SOR/78-286, Railway Passenger Services Contract Regulations; SOR/78-287, Schedule D to the Financial Administration Act, amendment.

The note I made was that the response was all right, and enquire again at the end of October. Have you got anything to add?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, that is about it. I think we would like to know when they are going to legalize what they are doing illegally.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we will follow that up.

[*Translation*]

Des modifications semblables du Régime de pensions du Canada et du Règlement sur le Régime de pensions du Canada sont actuellement à l'étude.

J'ai lu avec intérêt vos commentaires portant sur le paragraphe 221(2) de la Loi. La décision de modifier ou non cette disposition selon vos recommandations en est une qui relève de la politique fiscale et donc de mon collègue, le ministre des Finances, à qui vous avez fait parvenir une copie de votre lettre. Je vous conseillerais donc de poursuivre avec lui l'étude de cette question.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons au DORS/77-869, Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers; DORS/78-286, Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs; DORS/78-287, Annexe D de la Loi sur l'administration financière, modification.

J'ai noté que la réponse était satisfaisante et qu'il fallait se renseigner à nouveau à la fin d'octobre. Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est à peu près tout. Nous voudrions savoir quand ils vont rendre licites leurs activités illégales.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous vérifierons.

June 26, 1980

The Honourable Jean-Luc Pepin,
Minister of Transport,
House of Commons,
OTTAWA

Re: SOR/77-869, Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations
SOR/78-286, Railway Passenger Services Contract Regulations
SOR/78-287, Schedule D to the Financial Administration Act, amendment

Dear Mr. Pepin:

The Committee has considered your letter of 17th April last to its counsel, Mr. G. C. Eglington. We are instructed to enquire of the progress of the policy review to which you referred. The Committee is anxious to know whether and when a Bill for An Act to provide for Via Rail Canada Inc. will be introduced.

Yours sincerely,

Le 26 juin 1980

L'honorable Jean-Luc Pepin
Ministre des Transports
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-869, Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers
DORS/78-286, Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs
DORS/78-287, Annexe D de la Loi sur l'administration financière, Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié votre lettre du 17 avril dernier à son conseiller M. G. C. Eglington. On nous demande de nous renseigner sur l'évolution de l'examen de la politique dont vous parlez. Le Comité est désireux de savoir si un projet de loi visant Via Rail Canada Inc. sera présenté, et sa date de présentation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[*Texte*]

August 19, 1980

The Honourable John M. Godfrey,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Senator Godfrey:

I would like to thank you and Mr. Beattie for your letter of June 26, 1980, as joint chairmen of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments.

With respect to the possible introduction of a Bill to provide for a VIA Rail Canada Act, a Cabinet Submission which will seek decisions in respect of rail passenger services and of VIA Rail Canada Inc. in particular is now in the advanced stages of interdepartmental consultation.

The scheduling of such deliberations is always subject to possible interruptions; however, I anticipate that a Cabinet Decision on the issues raised in that Submission will be available to us by about the end of September.

Upon receipt of the Cabinet Decision, I shall be in a position to respond directly to your Committee on whether a VIA Rail Canada Act will likely be introduced.

Yours sincerely,

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This next one I guess is the one that Mr. Svend Robinson wanted held over.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Which is that one?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Parole Board.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The Parole Board; oh yes.

Then Unemployment Insurance Regulations, SOR/78-810. I guess you have a comment on that, Graham. It should be made obligatory?

Mr. Eglington: Obligatory. The wording of the regulation is not precisely as it is represented to be in Mr. Axworthy's letter. Subsection 61(2) does not require the commission to deem a man or woman's residence to be in the region which has the higher regional rate, and it is not that the highest regional rate *shall* be applied. The regulation talks about the highest regional rate *that is reasonably applicable* shall be applied. The discretionary element in that was what the committee objected to in the first instance.

Now, if subsection 61(2) actually said what the minister says it says in his letter, then there could be no objection. In this instance I think the thing to do is to say to Mr. Axworthy: "The way in which you express 61(2) is quite acceptable and would you please make the regulation reflect that wording?"

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Make it accordingly.

[*Traduction*]

Le 19 août 1980

L'honorable John M. Godfrey
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'aimerais vous remercier, ainsi que M. Beattie, de votre lettre du 26 juin 1980, que vous m'avez adressée en tant que coprésidents du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires.

Pour ce qui est de la possibilité de présenter un projet de loi sur Via Rail Canada, une requête du Cabinet demandant que soient prises des décisions concernant les services de transport ferroviaire de passagers, et Via Rail Canada Inc. en particulier, en est maintenant aux dernières étapes de la consultation interministérielle.

Le calendrier de ces délibérations risque toujours d'être modifié. Cependant, je prévois que la décision du Cabinet sur les questions soulevées dans cette requête nous parviendront vers la fin septembre.

Dès que nous recevrons la décision du Cabinet, je serai en mesure d'aviser directement votre Comité si un projet de loi sur Via Rail Canada sera présenté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le prochain est celui que voulait réserver M. Svend Robinson.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lequel?

Le coprésident (M. Beatty): Celui portant sur la Commission des libérations conditionnelles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Passons donc aux Règlements sur l'assurance-chômage, DORS/78-810. Je crois que vous avez une observation à ce sujet, Graham. Cela devrait être obligatoire?

M. Eglington: Oui. Le libellé du règlement n'est pas exactement tel qu'on le dit dans la lettre de M. Axworthy. Le paragraphe 61(2) n'impose pas à la Commission de considérer que sa résidence est située dans la région où le taux régional est le plus élevé. Il ne stipule pas non plus que le taux régional le plus élevé doit s'appliquer. Le règlement stipule plutôt que le taux régional le plus élevé raisonnablement applicable s'applique. C'est à ce pouvoir de discrétion que le Comité s'opposait en premier lieu.

Si le libellé 61(2) était vraiment tel que le dit le ministre dans sa lettre, il n'y aurait pas d'inconvénient. Je crois donc qu'il y a lieu de répondre à M. Axworthy: «Le libellé du paragraphe 61(2) que vous proposez est tout à fait acceptable, auriez-vous l'obligeance de modifier le règlement en conséquence?»

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

[*Text*]

August 12, 1980

The Honourable Lloyd Axworthy,
Minister of Employment and Immigration,
House of Commons,
OTTAWA.

Re: SOR/78-810, SOR/79-481, Unemployment Insurance Regulations, amendments

Dear Mr. Axworthy:

Section 176 of the Unemployment Insurance Regulations as made by SOR/78-810 and carried forward by SOR/79-481 was considered by the Committee's predecessor on 1st March 1979 when it was decided to ask the Employment and Immigration Commission for an explanation of the phrase "highest regional rate that is reasonably applicable" in section 176(2). Mr. A.J. Banerd, on behalf of the Commission, replied in the attached terms.

The Committee is puzzled by Mr. Banerd's explanation. If a residence actually overlaps a boundary one would expect the higher rate of the two overlapping regions to apply. But section 176 does not deal with such a restricted situation. It deals with a person residing near a boundary. If it is the higher or highest rate which is always to apply, the Regulations should say so. At present they say there shall be applied the "highest regional rate that is reasonably applicable" which certainly leaves room to apply a rate other than the higher or highest.

We shall be grateful if you will kindly look into section 176 of the Regulations which appears to the Committee to lack a certain precision.

Yours sincerely,

September 19, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.
Honourable Perrin Beatty, M.P.
Joint Chairmen
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
c/o the Senate
OTTAWA, Ontario
K1A 0H4

Dear Messrs. Godfrey and Beatty:

This is in response to your enquiry regarding Section 61 (formerly Section 176) of the Unemployment Insurance Regulations as made by SOR/78-810 and carried forward by SOR/75-481.

After reviewing the documentation related to this enquiry, it would appear that there is still some apparent misunderstanding regarding the effect of subsection 61(2) of the Unemployment Insurance Regulations. In respect to the concern you have raised, it is important to note that residing near a

[*Translation*]

Le 12 août 1980

L'honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-810 et DORS/79-481, Règlements sur l'assurance-chômage—Modifications

Monsieur le ministre,

Le 1er mars 1979, le prédécesseur du Comité a étudié l'article 176 des Règlements sur l'assurance-chômage, édicté par le DORS/78-810 et repris dans le DORS/79-481; le Comité a décidé de demander à la Commission de l'emploi et de l'immigration de fournir des explications à propos de l'expression «taux régional le plus élevé, raisonnablement applicable», contenue au paragraphe 176(2). Au nom de la Commission, M. A. J. Banerd a répondu dans la lettre jointe aux présentes.

L'explication de M. Banerd laisse le Comité quelque peu perplexe. Dans le cas d'une résidence qui chevaucherait les limites de deux régions, on s'attendrait à ce que le plus élevé des taux des deux régions contiguës s'applique. Mais l'article 176 ne tient pas compte d'une situation de ce genre. Il ne vise que les personnes qui résident près d'une limite. Si c'est toujours le taux le plus élevé qui s'applique, les règlements devraient en faire mention. Le libellé actuel stipule simplement que «le taux régional le plus élevé, raisonnablement applicable», doit être utilisé et il existe certainement une justification pour appliquer un taux autre que le plus élevé.

Nous vous saurions gré de porter votre attention sur l'article 176 des Règlements qui, selon le Comité, manque de précision.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le 19 septembre 1980

Le Sénateur John M. Godfrey, c.r.
L'honorable Perrin Beatty, député
Coprésidents
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4

Messieurs,

La présente fait suite à votre demande concernant l'article 61 (ancien article 176) des Règlements sur l'assurance-chômage, édicté par le DORS/78-810, et repris par le DORS/75-481.

J'ai consulté la documentation relative à cette demande et il semble que l'application du paragraphe 61(2) des Règlements sur l'assurance-chômage donne encore lieu à une certaine confusion. Pour ce qui est des inquiétudes dont vous me faites part, il est important de noter que le fait de résider près d'une

[*Texte*]

boundary does not by itself require the application of subsection 61(2). The residence must be so near the boundary that it is unclear which regional rate is applicable.

In a great majority of cases boundaries are nothing more than imaginary lines drawn on a map and so, in certain rare situations, there can exist a reasonable doubt whether a person's residence is in one region or another. Rather than imposing on the claimant the onerous task of accurately defining where his residence is located in respect to such an imaginary line, subsection 61(2) requires the Commission deem his residence to be in the region which has the higher regional rate.

Subsection 61(2) is used only when a person resides so close to a boundary that it is unclear in which region he resides. This also includes the case where a residence actually overlaps a boundary. Once the Commission has decided that it cannot clearly determine in which region a particular person resides, the highest regional rate of those regions in which it is possible that the person resides (this could be 2, 3 or even 4 regions) shall be applied.

I hope that this explanation has clarified the matter for you, however, should the Committee have any further questions regarding this matter, please do not hesitate to contact me.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations. I just simply say, write. Can you make a comment on that?

• 1635

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The letter from Roméo LeBlanc, the Minister of Fisheries, is to the effect that:

> I would appreciate receiving your views on this matter.

He is asking for further views, and I wonder what our counsel has to say about that.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the department has up until this point accepted that they were proceeding under Section 34.3(*b*) of the act, and now Mr. LeBlanc says that they are proceeding under Section 34.3(*a*)(i) of the act, but I am afraid I cannot agree that is what they are doing because Section 34.3(*a*) says that:

> The Governor in Council may make regulations . . . prohibiting, subject to the conditions of any licence . . .

The actual section of the regulations the committee objected to begins:

> Notwithstanding the conditions of his licence, no person shall . . . harvest Irish moss . . .

That is what is covered in Section 34.3(*b*) which says:

> The Governor in Council may make regulations . . . prohibiting, notwithstanding the conditions of any licence . . .

If they are going to do that they have to set a time limit, and that is what you have been trying to get out of them all along.

[*Traduction*]

limite n'entraîne pas automatiquement l'application du paragraphe 61(2). La personne doit résider tellement près de la limite qu'on ne peut déterminer quel taux lui appliquer.

La plupart du temps, les limites ne sont rien d'autre que des lignes imaginaires tracées sur une carte et, dans certains cas rares, on peut vraiment se demander si une personne réside dans une région ou dans l'autre. Plutôt que d'imposer au requérant l'obligation conéreuse de démontrer clairement où se situe sa résidence par rapport à cette ligne imaginaire, le paragraphe 61(2) impose à la Commission de considérer que sa résidence est située dans la région où le taux est le plus élevé.

Le paragraphe n'est invoqué que dans les cas où une personne réside tellement près de la limite qu'il est impossible de déterminer clairement si elle réside dans une région ou dans l'autre. Il peut aussi l'être lorsqu'une résidence chevauche une limite. Lorsque la Commission a décidé qu'elle ne peut déterminer clairement dans quelle région une personne réside, le plus élevé des taux de ces deux, trois ou même quatre régions en cause s'applique.

J'espère que ces explications vous satisferont et, si vous désirez obtenir d'autres précisions, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/78-867, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique. J'ai simplement noté qu'il fallait écrire. Pouvez-vous nous en parler?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La lettre de Roméo LeBlanc, ministre des Pêches, dit ceci:

> J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

Je me demande quel est l'avis de notre conseiller à ce sujet.

M. Eglington: Monsieur le président, jusqu'à maintenant le ministère a reconnu qu'il procédait en vertu de l'article 34.3(*b*) de la loi. M. LeBlanc dit maintenant qu'il procède en vertu de l'article 34.3(*a*)(i) de la loi, mais je crains de ne pouvoir en convenir car l'article 34.3(*a*) stipule que:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . . interdisant, sous la réserve des conditions de tout permis . . .

L'article du règlement auquel s'opposait le Comité débute par ceci:

> Nonobstant les conditions de son permis, aucune personne ne peut . . . récolter de la mousse d'Irlande . . .

Cela est visé par l'article 34.3(*b*) qui stipule:

> Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . . interdisant, nonobstant les conditions de tout permis . . .

Si c'est ce qu'ils font, ils doivent fixer des délais et c'est ce que nous avons tenté de leur faire comprendre depuis le début.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do we not write back and point out what you have just told us? Agreed?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): While we are on this, just for my edification what is Irish moss? It sounds like a deodorant.

Mr. Eglington: It is a type of seaweed.

Senator Lafond: It is a seaweed and is a rather expensive thing. It is gathered extensively around Prince Edward Island and the coast of New Brunswick. Some extracts from that are extensively used in the manufacture of cosmetics, for instance, and it is one of the basic ingredients in the manufacture of ice cream, believe it or not.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You never expect to find on the committee an expert on Irish moss.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): My next question, Senator, is going to be how you knew all that.

June 26, 1980

The Honourable Roméo LeBlanc,
Minister of Fisheries and Oceans,
House of Commons,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

Dear Mr. LeBlanc:

At its meeting of 19th instant the Committee considered its position on section 6(*a*) of the above Regulations as made by the above amendment. The Committee was of the same view as its predecessors that a prohibition under section 34.3(*b*) of the Act may be, and may only be, for such period or periods as are prescribed in the Regulations. The failure to prescribe a period renders the prohibition ineffective and not perpetual as your Department has maintained. Failure to state a period at all is not a prescription of an indefinite period. The Committee considers that this position is supported by the decision of Addy, J., in the Federal Court of Canada in *Dantex Woolen Co. Inc.* v. *Minister of Industry, Trade and Commerce* (April 11, 1979 No. T-1243-79).

We were instructed to request an undertaking to amend section 6(*a*) of the Regulations to state a period or periods during which Irish moss of the species *Chandrus crispus* may not be harvested notwithstanding the terms of a licence.

Yours sincerely,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi ne pas leur écrire de nouveau pour le leur dire? D'accord?

Le coprésident (M. Beatty): A ce sujet, qu'est-ce que la mousse d'Irlande au juste? On dirait un désodorisant.

M. Eglington: C'est un genre d'algue.

Le sénateur Lafond: C'est une algue assez coûteuse d'ailleurs. On en récolte beaucoup sur les côtes de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick. On se sert de certains extraits pour la fabrication de cosmétiques, par exemple, et c'est un des ingrédients de base de la crème glacée, croyez-le ou non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne m'attendais pas à trouver un expert en mousse d'Irlande dans notre Comité.

Le coprésident (M. Beatty): Je vous demanderai donc, sénateur, où vous avez appris tout cela.

Le 26 juin 1980

L'honorable Roméo LeBlanc
Ministre des Pêches et des Océans
Chambre des communes
Ottawa (Ontario

Objet: DORS/78-867, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

Monsieur,

Au cours de sa réunion du 19 courant, le Comité a étudié sa position à propos du paragraphe 6*a*) du Règlement établi par la modification susmentionnée. Comme son prédécesseur, il est d'avis qu'une interdiction imposée en vertu du paragraphe 34.3*b*) de la Loi ne peut être valide que pour les périodes prescrites dans le Règlement. L'omission qui consiste à ne pas fixer de période annule l'interdiction et ne la maintient pas indéfiniment, comme l'a soutenu votre ministère. Le fait de ne pas fixer de période ne sous-entend pas que cette période est indéfinie. Le Comité considère que cette opinion est étayée par la décision du juge Addy de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Dantex Woolen Co. Inc.* c. *Le ministre de l'Industrie et du Commerce* (11 avril 1979, nº T-1243-79).

Le Comité a manifesté la volonté que nous vous demandions de modifier le paragraphe 6*a*) du Règlement et que vous précisiez la ou les périodes pendant lesquelles la mousse d'Irlande de l'espèce *Chondrus crispus* ne peut être récoltée nonobstant les conditions d'un permis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

[*Texte*]

September 19, 1980

Senator John Godfrey, Q.C.
Honourable Perrin Beatty, M.P.
Standing Joint Committee
The Senate and The House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Re: SOR/78-867, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

Dear Sirs:

This is in reference to your letter of June 26, 1980 concerning section 6(*a*) of the subject Regulations.

I concur with your opinion that section 6(*a*), if made under section 34.3(*b*) of the Act should specify a period during which Irish Moss may not be harvested, however, the authority for section 6(*a*) arises not from section 34.3(*b*) but rather from section 34.3(*a*)(i) of the Act.

The wording of section 34.3(*a*)(i) of the Act is very explicit and would appear to provide ample authority for section 6(*a*) of the Regulations.

I would appreciate receiving your views on this matter.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979.

I made a note that the response is all right. Has anybody else a comment?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): He says it is going to be revoked, so that should be all right.

June 10, 1980

The Minister of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario
K1A 0N5

Re: SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979

Dear Mr. Pepin:

The Committee considered this Order on 5th instant together with a letter from your Assistant Deputy Minister—Coordination, to the Committee's counsel dated 12th February 1980 (copy attached).

From Mr. Charron's letter it appears that your Department agrees that sections 4 and 7 of the Order are *ultra vires*. Yet the Department, while avoiding such provisions in the future and perhaps seeking to amend the Motor Vehicle Safety Act, is not proceeding to amend the Order by deleting its *ultra vires* parts. As the Order is not spent and will continue to have effect until 30th June 1982, the Committee finds this position unacceptable. We were instructed, therefore, to say that the

[*Traduction*]

Le 19 septembre 1980

Sénateur John Godfrey, C.R.,
L'honorable Perrin Beatty, député
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes,
Ottawa (Ontario
K1A 0A4

Objet: DORS/78-867, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modification

Messieurs,

La présente fait suite à votre lettre du 26 juin 1980 traitant du paragraphe 6*a*) du Règlement susmentionné.

Je reconnais avec vous que si le paragraphe 6*a*) découlait du paragraphe 34.3*b*) de la Loi, il lui faudrait fixer une période pendant laquelle la mousse d'Irlande peut être récoltée, mais le pouvoir habilitant de ce paragraphe est l'alinéa 34.3*a*)(i) de la Loi.

Le libellé de cet alinéa est très clair et semble conférer tous les pouvoirs nécessaires à l'établissement du paragraphe 6*a*) du Règlement.

J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons maintenant au DORS/79-785, Décret de 1979 accordant une dispense à Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A.

J'ai noté que la réponse était satisfaisante. Quelqu'un d'autre a-t-il une observation à faire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il dit qu'il sera abrogé, il n'y a donc plus de problème.

Le 10 juin 1980

Le ministre des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Objet: DORS/79-785, Décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferruccio Lamborghini, S.p.A.

Monsieur,

Le 5 courant, le comité a étudié ce Décret ainsi qu'une lettre de votre sous-ministre adjoint (Coordination) adressée au conseiller du comité le 12 février 1980 (copie jointe).

D'après la lettre de M. Charron, votre ministère semble convenir de l'inconstitutionnalité des articles 4 et 7 du Décret. Pourtant, tout en évitant d'énoncer à nouveau des dispositions semblables et en cherchant peut-être même à faire modifier la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, le ministère n'a fait aucune démarche pour modifier ce Décret afin d'en faire retrancher les parties inconstitutionnelles. Comme ce Décret sera en vigueur jusqu'au 30 juin 1982, le Comité estime la

[*Text*]

order should be amended to bring it into conformity with the existing enabling powers.

Yours sincerely,

September 17, 1980

The Honourable John M. Godfrey
and the Honourable Perrin Beatty, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons,
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/79-785, Automobili Ferruccio Lamborghini S.p.A. Exemption Order, 1979

Dear Messrs. Godfrey and Beatty:

This is in reply to your letter of 10 June 1980 concerning the above exemption order and to advise you that sections 4 and 7 of that Order will be revoked.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/77-866, Wildlife Area Regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The minister accepts the advice of his own legal officer, that is really what he is saying. He also says the grounds for suspension or cancellation do not require further elaboration.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but he says he needs the powers until the act is amended.

Mr. Eglington: I think Section 10, Mr. Chairman, is a separate issue, and I will just pass around copies of Section 10.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, then could we have your comments, please?

Mr. Eglington: On the first point, Mr. Roberts is prepared to delete "in his opinion" and substitute "reasonable cause to believe", so that solves that particular problem.

The next point as to whether or not grounds for suspension or cancellation should be elaborated upon and explained, that is the committee's now traditional insistence on sort of basic rights.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you suggesting, counsel, that you feel that the words "in his opinion" and the words "reasonable cause to believe" have the same meaning?

Mr. Eglington: No, I think they have different meanings.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I most certainly do.

Mr. Eglington: That is why the committee wanted to have "reasonable cause to believe", but he is prepared to accept

[*Translation*]

situation inacceptable. Nous avons donc reçu l'instruction de vous dire que le décret doit être modifié pour être rendu conforme aux textes habilitants existants.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, nos salutations distinguées.

Le 17 septembre 1980

L'hon. John M. Godfrey
et l'hon. Perrin Beatty
Co-présidents
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DOR/79-785, Décret de 1979 accordant une dispense à l'Automobili Ferruccio Lamborghini, S.p.A.

Messieurs,

Je réponds par la présente à votre lettre du 10 juin 1980 au sujet de la dispense susmentionnée et vous informe que les articles 4 et 7 de ce Décret seront abrogés.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons au DORS/77-866, Règlements sur les réserves de la faune.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministre accepte l'avis de son propre conseiller juridique et signale qu'il est inutile d'expliciter davantage les motifs de suspension ou d'annulation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais il dit également avoir besoin de ces pouvoirs jusqu'à ce que la loi soit modifiée.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que l'article 10 est une question distincte, et je vais vous en distribuer des copies.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, pourriez-vous nous faire part de vos remarques?

M. Eglington: En premier lieu, M. Roberts est disposé à supprimer l'expression «selon lui» et à la remplacer par «s'il a des motifs raisonnables de croire», ce qui résout ce problème.

Pour ce qui est de l'opportunité d'expliciter davantage les motifs de suspension ou d'annulation, c'est un point sur lequel le Comité insiste depuis toujours.

M. Robinson (Etobicoke- Lakeshore): Voulez-vous dire que d'après vous les expressions «selon lui» et «s'il a des motifs raisonnables de croire» signifient la même chose?

M. Eglington: Non, je crois qu'elles ont des sens différents.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est certainement mon avis.

M. Eglington: C'est pourquoi le Comité voulait qu'on stipule «s'il a des motifs raisonnables de croire», et le ministre est

[*Texte*]

that. He is prepared to accommodate the committee by substituting the latter phrase for the former.

• 1640

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is all right.

Mr. Eglington: The joint chairman said to him the committee also considered that Section 7 should give some indication as to when a permit will be suspended and when it will be cancelled. His legal advisers advised him that grounds for suspension or cancellation do not require further elaboration.

The committee has always been keen on the idea that reasons should be given and that where there is to be suspension as opposed to cancellation, or indeed cancellation as opposed to suspension, there should be some indication in the regulations of when somebody will merely have his permit suspended and when he is going to lose it altogether. They are not prepared to accommodate the committee in that regard.

As to the point about conferring the powers of a police constable, the committee objected to this on two grounds, one, that the powers of a police constable are very vague and require a long excursion into legal history to define them; and the second reason was that those words could very easily have been put in the statute, that what the committee said parliament had in mind was that the regulations would set down in detail what the powers of the officer were, and not merely incorporate them by reference to an obscure set of authorities.

He is prepared, when the Canada Wildlife Act is revised, that the concerns will be set out. That does not solve very much because there does not appear to be any indication that the Canada Wildlife Act is to be revised.

On the last point, which is Section 10, the committee objected to these provisions:

> . . . may without search warrant stop, enter, search, enter premises, open and inspect trunks, boxes, bags, packages, etc . . .

. . . on the grounds that they were the sort of powers that should only be conferred by parliament and not in subordinate legislation.

Mr. Roberts says that those powers are necessary for the effective enforcement of the regulations and they will be retained until the act is amended. If that is the case, I would suggest that the committee should let Mr. Roberts know that it thinks the act should be amended forthwith.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is agreed. We would like to know when he is going to amend the act.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let me just see if I can get this straight. In Section 10 the objection that members of the committee have is not to conferring this power upon a wildlife area officer, but rather that the method of conferring it is by regulation as opposed to by statute. It is not that this is an arbitrary power being conferred upon him in the first place.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think any member of parliament or senator could reasonably take the stand that these powers are so arbitrary that they ought not to be

[*Traduction*]

d'accord là-dessus. Il est prêt à donner satisfaction au comité en remplaçant cette dernière phrase par la précédente.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien.

M. Eglington: Le coprésident lui a dit que le comité avait également pensé que l'article 7 devrait indiquer quand un permis va être suspendu et quand il va être annulé. Ses conseillers juridiques lui ont déclaré qu'il n'est pas nécessaire d'apporter de plus amples précisions quant au motif de suspension ou d'annulation.

Le comité a toujours aimé que l'on donne des raisons, qu'il s'agisse d'une supension ou d'une annulation, et il a toujours estimé que les règlements devraient préciser quand le permis sera suspendu et quand il sera annulé. Ils ne sont pas prêts à donner satisfaction en comité à cet égard.

Pour ce qui est d'octroyer des pouvoirs d'agent de police, le comité a fait objection pour deux raisons: d'une part ces pouvoirs sont très vagues et il faut remonter loin dans l'histoire juridique pour les définir; deuxièmement, ces termes auraient pu très facilement être inclus dans la loi et le comité a déclaré que le Parlement pensait que les règlements préciseraient les pouvoirs en question et qu'il ne s'agirait pas simplement de les inscrire en faisant allusion à un ensemble obscur d'autorisations.

Il est prêt à faire en sorte que ces préoccupations soient dissipées lors de la révision de la Loi sur la faune du Canada. Cela ne résout pas grand chose parce qu'il ne semble pas que l'on ait prévu de réviser la Loi sur la faune du Canada.

Enfin, le comité fait objection aux dispositions de l'article 10:

> . . . peut, sans mandat de recherche, arrêter, entrer, rechercher, pénétrer dans un lieu, ouvrir et inspecter des coffres, boîtes, sacs, paquets, etc . . .

. . . parce que ce sont des pouvoirs que seul le Parlement devrait conférer, et non pas des mesures législatives subordonnées.

M. Roberts estime que ces pouvoirs sont nécessaires pour appliquer les règlements de façon efficace et ils seront maintenus jusqu'à ce que la loi soit modifiée. Si tel est le cas, je pense que le comité devrait faire savoir à M. Roberts qu'il estime que la loi devrait être modifiée sans plus tarder.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'accord. Nous aimerions savoir quand il va modifier la loi.

Le coprésident (M. Beatty): Mettons tout cela bien au clair. Si les membres du comité font objection à l'article 10, ce n'est pas qu'ils s'opposent à ce que ces pouvoirs soient conférés à un agent de la faune mais parce qu'on les lui confère en vertu d'un règlement et non pas en vertu d'une loi. Ce n'est pas parce qu'un pouvoir arbitraire lui est conféré.

M. Eglington: Monsieur le président, n'importe quel député ou sénateur pourrait, avec raison, estimer que ces pouvoirs sont tellement arbitraires qu'ils ne devraient pas être conférés en

[*Text*]

conferred by statute. On the other hand, if parliament chooses to give them it is not for this committee to complain. What it can complain about is doing it by regulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I suppose Section 9 of the act really indicates that a wildlife area officer really has the same powers as a police officer.

Mr. Eglington: Section 10 says a police constable. That is not quite the same thing as a peace officer. If they had said, peace officer, that would have been a lot clearer than saying police constable.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is not Section 10 essentially an elaboration on Section 9?

Mr. Eglington: No, it is an extension, because it says without a search warrant.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I see, so a police constable could not do that without a search warrant, you are saying?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He could not enter premises.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Reasonable grounds, I think, is the . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I thought important grounds was in . . .

Mr. Eglington: The powers of a police constable are not necessarily the same as those of a peace officer. That was one of the objections; the powers of a police constable are very vaguely defined. They are obscured by centuries of history.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It would seem to me that somebody should look into this a little more fully, do a bit of research on it as to the terminology they are using, in not only Section 9 but Section 10 as well, and have a further response to the minister.

Mr. Hnatyshyn: It may be in contravention of the proposed charter of rights.

Mr. Eglington: The committee thought it was in contravention of the existing Canadian Bill of Rights.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am not sure that we want necessarily to recommend that the provisions in Section 10 be incorporated into the statute if we believe they may be excessive and arbitrary, even if conferred in the statute.

• 1645

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am just wondering; I am trying to figure out from a practical point of view if . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think one of the difficulties, Mr. Chairman, is that there was no real response to our concern about Section 9 in the reply that we got from the minister.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Graham, do you have the statute here? What is the enabling power within the statute itself?

[*Translation*]

vertu d'une loi. D'autre part, si le Parlement choisit de les octroyer, ce n'est pas au comité de se plaindre. Nous pouvons nous plaindre s'ils sont octroyés en vertu d'un règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose que l'article 9 de la Loi stipule en fait qu'un agent de la faune jouit des mêmes pouvoirs qu'un agent de police.

M. Eglington: L'article 10 parle d'un agent de police. Ce n'est pas tout à fait la même chose qu'un agent de la paix. Si l'on avait parlé d'agent de la paix, les choses auraient été beaucoup plus claires.

Le coprésident (M. Beatty): L'article 10 ne fait que donner quelques précisions à propos de l'article 9, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, cela en est une extension parce que l'on dit sans mandat de recherche.

Le coprésident (M. Beatty): Je vois, donc vous voulez dire qu'un agent de police ne pourrait pas agir de la sorte sans mandat de recherche?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne pourrait pénétrer dans des lieux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pour des motifs raisonnables, je pense . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que l'on parlait de motifs importants . . .

M. Eglington: Les pouvoirs d'un agent de police ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux d'un agent de la paix. Cela faisait partie des objections, les pouvoirs des agents de police sont très vaguement définis. Ils sont obscurcis par des siècles d'histoire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'estime que l'on devrait se pencher sur cette question, que l'on devrait faire quelques recherches sur la terminologie utilisée, pas seulement dans l'article 9 mais aussi dans l'article 10 et nous devrions donner une autre réponse au ministre.

M. Hnatyshyn: Cela risque d'aller à l'encontre du projet de charte des droits.

M. Eglington: Le comité pensait que cela allait à l'encontre de la Déclaration des droits actuellement en vigueur.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne crois pas que nous voulions recommander que les dispositions de l'article 10 soient incluses dans la loi si nous les estimons excessives et arbitraires, même si elles sont conférées par la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me demande si, d'un point de vue pratique . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'une des difficultés, monsieur le président, est due au fait que, dans la réponse que nous avons reçue du ministre, on ne parlait pas vraiment des préoccupations que nous avons exprimées à propos de l'article 9.

Le coprésident (M. Beatty): Graham, avons-nous la loi ici? Quels sont les pouvoirs que confèrent la loi?

[*Texte*]

Mr. Eglington:

—specifying the powers and duties of any person appointed to be an officer pursuant to Section 12.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am trying to think whether this is unreasonable or not. I am thinking of a week-end many, many years ago I spent at a fishing camp in northern Quebec where the game warden—I suppose a wildlife officer—just as a matter of course would fly in his plane, land at the dock, say "Open your freezer".

Nobody expected it and did not think anything of it. He was seeing if you had caught too many fish, and then he departed. It seemed to be a normal way of operating. I think people would have been insulted if he had arrived with a search warrant, but he was just making a routine inspection, put it that way. So that is why I am a little bit puzzled as to the merits and whether in this type of case it is not unreasonable.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then essentially we would fall back on Graham's point, and that was that it should be contained in the statute rather than being in regulations.

Mr. Hnatyshyn: An entire law enforcement in the country operated by wildlife area officers . . .

An hon. Member: Looking for last geese.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You know, when you leave Algonquin Park they make you open the back of your trunk to see how many fish you have. That is a routine.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is this provided for in the statute?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I am not arguing whether it is proper to have it in regulations, I am only saying if we get into the area of criticizing it even if it is in the statute, not if it is not in the statute.

Senator Lafond: It is an established practice. There are roadblocks and road checks from time to time in season as well.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then I think the point we should make to the minister is that it should be contained in the statute, not proceeded by by regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, just leave it at that.

Mr. Eglington: A similar provision is included in Section 35 of the Fisheries Act, and the committee's view was that demonstrates that it is something suitable for statutory enactment and not for regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then let us write that.

December 13, 1979

The Honourable John Fraser,
Minister of the Environment,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-866, Wildlife Area Regulations—Sections 7, 9 and 10

Dear Mr. Fraser:

[*Traduction*]

M. Eglington:

. . . précisant les pouvoirs et les fonctions de toute personne nommée agent aux termes de l'article 12.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'essaie de voir si c'est raisonnable. Je me souviens d'une fin de semaine où j'étais allé pêcher dans le Nord du Québec. Un gardien est arrivé, un agent de la faune, je suppose, il est venu en avion et nous a demandé d'ouvrir le congélateur.

Personne ne s'y attendait, nous n'y avons pas prêté trop attention. Il venait voir si nous avions pris trop de poissons. Ensuite il est parti. Cela semblait normal. Nous aurions été bien surpris si il nous avait montré un mandat de perquisition; en fait, il ne faisait qu'une inspection de routine, si l'on veut. C'est pourquoi je me pose quelques questions sur le bien-fondé de tout cela et je me demande si ce n'est pas quelque peu irraisonnable.

Le coprésident (M. Beatty): Donc, nous reviendrions sur ce que disait Graham, à savoir que cela devrait figurer dans la loi plutôt que dans les règlements.

M. Hnatyshyn: Tout un service d'application de la loi assuré par des agents de la faune . . .

Une voix: Qui iraient à la recherche des oies égarées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quand on sort du parc Algonquin, on vous fait ouvrir le coffre de votre voiture pour voir combien de poissons vous avez pris. C'est une habitude.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela est-il prévu dans la loi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne parle pas de la question de savoir s'il est approprié que ces pouvoirs soient prévus dans les règlements. On en arrive à critiquer cela même si c'est prévu dans la loi, et non pas si cela n'y est pas prévu.

Le sénateur Lafond: C'est une pratique établie. Il y a des barrages établis sur les routes de temps en temps pendant la saison également.

Le coprésident (M. Beatty): Donc, nous devrions faire valoir au ministre que cela devrait figurer dans la loi, et que l'on ne devrait pas agir par règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, n'allons pas plus loin que cela.

M. Eglington: Il y a une disposition du même type au sein de l'article 35 de la Loi sur les pêcheries, et le Comité avait estimé que c'était une preuve que cela devait être inclus dans la loi et non pas dans les règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, nous allons écrire tout cela.

Le 13 décembre 1979

L'honorable John Fraser
Ministre de l'Environnement
Ottawa, (Ontario)

Objet: DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune articles 7, 9 et 10

Monsieur le Ministre,

[*Text*]

The late Committee had these Regulations before it on 29th June 1978 and 1st March 1979. The new Committee considered them on 22nd ultimo. The late Committee had decided to report several provisions of the Regulations to the two Houses but was prevented from doing so by the dissolution of Parliament. The new Committee has decided, before taking the same action, to refer the Committee's objections to the Regulations to you to give a new Administration a chance to respond.

The correspondence between the Committee's counsel and the Designated Instruments Officer for the Migratory Birds Branch is enclosed. However, we wish to restate briefly the Committee's position.

Section 7 of the Regulations makes the cancellation, amendment or suspension of a Wildlife Area activity permit dependent upon your *opinion* as to a certain state of affairs. The Committee disapproves of open ended discretionary powers but notes that in the case of section 7 there is at least a general statement as to the purpose of your power to cancel, suspend or amend. The Committee believes that the basis of action should not be mere opinion but reasonable cause to believe. The Committee also considers that section 7 should give some indication as to when a permit will be suspended and when cancelled. Mr. Boyd gave such an indication in the fourth paragraph of his letter of 25th July 1978 and the Committee wishes that the grounds he mentioned be reduced to legal form and included in section 7.

Section 9 of the Regulations seeks to confer on a wildlife area officer the powers of a police constable. The Committee does not approve of the conferring of powers by reference to another office, especially when the powers of that office are shrouded in the mists of legal history. (See, for example, *Attorney-General for New South Wales* v. *Perpetual Trustee Co. Ltd. 1955* A.C. 457.) The Committee does not think it desirable to have to have recourse to Coke, Blackstone and Lambard to find out what powers have been conferred on a wildlife area officer. The Committee also entertains some doubts about the validity of section 9. Section 13(g) of the Act states that the Governor in Council may make regulations "specifying the powers and duties of any person appointed to be an officer pursuant to section 12". No powers have been specified, but they have been incorporated by reference, something Parliament itself could very easily have done with economy of words. The Committee would expect the Regulations to be more specific and detailed.

Section 10 of the Regulations does specify particular powers of officers but powers of such breadth that the Committee considers them not only to infringe eight of its criteria but also to be beyond the contemplation of Parliament. The late Committee did not find the defence of section 10 given by Mr. Boyd in his letter of 4th December 1978 to be compelling.

We trust that you will give the late Committee's objections careful attention so that the new Committee will be able to

[*Translation*]

L'ancien comité a examiné ce règlement lors de ses séances du 29 juin 1978 et du 1er mars 1979 et le nouveau comité l'a examiné lors de sa séance du 22 du mois dernier. L'ancien comité avait décidé de faire rapport aux deux chambres relativement à plusieurs dispositions du règlement, mais en avait été empêché par la dissolution du Parlement. Avant d'entreprendre ces mêmes démarches auprès du nouveau Parlement, notre comité a décidé de vous faire part des ses objections afin de donner à la nouvelle administration une occasion d'exprimer son avis.

Vous trouverez ci-jointe la correspondance entre le conseiller auprès du comité et le fonctionnaire désigné chargé des règlements pour la division des oiseaux migrateurs. Toutefois, nous désirons rappeler brièvement ici la position du comité.

D'après l'article 7 du Règlement, il vous appartient, selon votre appréciation de la situation, de suspendre, de retirer ou de modifier tout permis autorisant à se livrer à une activité dans une réserve de la faune. Le comité désapprouve l'exercice illimité de pouvoirs discrétionnaires mais remarque que dans le cas de l'article 7, l'objet de votre pouvoir d'annuler, de suspendre ou de modifier, est au moins défini dans ses lignes générales. Le comité toutefois pense que les mesures ne doivent pas être prises en raison d'une appréciation personnelle, mais plutôt de motifs bien déterminés. Le comité estime d'autre part que l'article 7 devrait préciser dans quelles conditions un permis devrait être suspendu ou annulé. M. Boyd s'y réfère au quatrième paragraphe de sa lettre du 25 juillet 1978, et le comité souhaiterait que ses termes, mis sous forme juridique, soient intégrés à l'article 7.

L'article 9 du Règlement vise à doter tout fonctionnaire responsable d'une réserve de la faune des mêmes pouvoirs qu'un agent de police. Le comité désapprouve le transfert de pouvoirs d'une fonction à l'autre, notamment lorsque la définition de cette fonction dans la littérature jurisprudentielle reste obscure. (Se rapporter pour exemple à l'affaire *Attorney-General for New South Wales* c. *Perpetual Trustee Co. Ltd. 1955* A.C. 457.) Le comité ne pense pas souhaitable de recourir à Coke, Blackstone et Lambard, pour découvrir quels pouvoirs ont été conférés à un fonctionnaire responsable d'une réserve. Le comité par ailleurs met en doute le bien fondé de l'article 9. L'article 13g) de la loi stipule que le gouverneur en conseil peut prendre des dispositions réglementaires «précisant les pouvoirs et fonctions de toute personne nommée à un poste de fonctionnaire ou d'agent en application de l'article 12». Les pouvoirs n'on pas été finis, mais ils ont été prévus par renvoi, ce que le Parlement lui-même aurait pu facilement faire en peu de mots. Le comité aimerait donc que ces règlements soient plus précis et plus détaillés.

L'article 10 du Règlement ne précise aucun des pouvoirs particuliers des fonctionnaires, mais ces pouvoirs sont d'une portée telle, que le comité les considère en contradiction avec huit de ses critères, et qu'ils dépassent l'intention du législateur. L'ancien comité n'a pas trouvé très convaincants les arguments de M. Boyd énoncés dans sa lettre du 4 décembre 1978 pour défendre l'article 10.

Nous espérons que vous donnerez aux objections de l'ancien comité toute l'attention nécessaire, afin que le nouveau comité

[*Texte*]

decide upon its position and course of action in the full knowledge of your Department's carefully considered position.

Yours sincerely,

August 12, 1980

The Honourable John Roberts,
Minister of the Environment,
House of Commons,
Ottawa.

Re: SOR/77-866, Wildlife Area Regulations

Dear Mr. Roberts:

We refer to the Joint Chairmen's letter of 13th December 1979 to the Honourable John Fraser, then Minister of the Environment, and to the Committee Counsel's letter to you of 12th March 1979. While the latter was acknowledged by your Departmental Assistant on 24th March 1980, there does not appear to have been any response from your office to the actual objections raised by the Joint Chairmen in their letter to Mr. Fraser. The Committes in the lasr two Parliaments have taken those objections very seriously indeed, and we shall appreciate a reply setting out your position on them.

Yours sincerely,

September 24, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.
Joint Chairman
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator:

Further to your correspondence dated August 12 respecting SOR/77-866 Wildlife Area Regulations and the subsequent acknowledgement by my Departmental Coordinator, I have examined the previous correspondence and would like to set out my position.

Although I believe that the words "in his opinion" and the words "reasonable cause to believe" have the same meaning for the purposes of Section 7, I am prepared to accommodate the Committee by substituting the latter phrase for the former. As wildlife area permits are issued on the condition that the permitted activity will not interfere with the conservation of wildlife, in the opinion of my legal advisors, the grounds for suspension or cancellation do not require further elaboration.

Section 13(g) of the Canada Wildlife Act does, in my opinion, contemplate the conferring of the powers of a police constable on wildlife area officers. Parliament has used the very same language in Section 5(2) of the National Parks Act

[*Traduction*]

puisse juger en pleine connaissance de cause de la position de votre ministère et prenne les mesures qui s'imposent.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 12 août 1980

L'honorable John Roberts
Ministre de l'Environnement
Chambre des Communes
Ottawa

Objet: DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune

Monsieur le ministre,

Nous vous renvoyons à la lettre que les co-présidents ont adressé à l'honorable John Fraser, alors ministre de l'Environnement, le 13 décembre 1979, et à la lettre que le conseiller du Comité vous écrivait le 12 mars 1980. Bien que votre adjoint ministériel ait accusé réception de cette dernière le 24 mars 1980, il ne semble pas que votre bureau ait répondu aux objections soulevées par les coprésidents dans leur lettre à M. Fraser. Au cours des deux dernières Législatures, les comités ont pris ces objections très au sérieux et nous vous saurions gré de nous communiquer votre position à leur sujet.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, nos salutations distinguées.

Le 24 septembre 1980

Le sénateur John M. Godfrey, c.r.
Coprésident
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 04A

Monsieur le sénateur,

Pour donner suite à votre lettre du 12 août 1980 au sujet du DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune, et de l'accusé de réception par mon coordonnateur ministériel, je voudrais, après étude du dossier, vous exposer ma position.

Bien qu'à mon avis les expressions «selon lui» et «s'il a des motifs raisonnables de croire» ont le même sens dans l'application de l'article 7, je suis disposé à accepter les remarques du Comité et à remplacer la dernière expression par la première. Comme les permis utilisés dans une réserve de la faune sont émis à condition que l'activité permise ne porte pas atteinte à la conservation de la faune, il est inutile, me disent mes conseillers juridiques, d'expliciter davantage les motifs de suspension ou d'annulation.

L'alinéa 13*g*) de la Loi sur la faune du Canada n'élimine pas, selon moi, la possibilité de conférer les pouvoirs d'un agent de police aux fonctionnaires de réserve de la faune. Le Parlement a d'ailleurs eu recours à une expression identique au

[*Text*]

where it conferred the powers of a police constable on park wardens and other park officers. Similarly, Section 5 of the Game Export Act states that game officers have all the powers of a peace officer or police constable. When the Canada Wildlife Act is revised, the concerns of the Standing Joint Committee will be borne in mind and the powers of wildlife area officers set out in the Act.

I appreciate the concerns that the Committee has expressed about the powers specified in Section 10 of the Regulations. Those powers are, however, necessary for the effective enforcement of the Regulations and it is necessary that those powers be retained until the Act is amended.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think the next one we are satisfied with.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, Canadian Passport Regulations, SOR/73-36.

Mr. Eglington: I checked with Dr. Parry yesterday morning and the order, I am afraid to report, is still not finalized. He said that he would insist that the English version be finalized at the end of this week. Then, of course, it will have to be translated and sent to the legal advisers, to Privy Council and maybe more backing and filling and to-ing and fro-ing.

Senator Lafond: Once the strike has been settled it will have to be translated.

Mr. Eglington: This file, which was opened when it first came before the committee on November 21, 1974 is still far from closed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): However, Mr. MacGuigan's heart seems to be in the right place.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, particularly in view of the last sentence of his letter where he says:

> I wish to assure you of my own deep personal respect and regard for the committee and the important work you have accomplished.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we are here because of him.

Senator Lafond: Yes, certainly his role as the godfather of this committee . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This was the MacGuigan committee at one time.

There is one thing, we have not specifically indicated what we were going to print.

Mr. Eglington: No, apparently the print stamp got left off this time.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I was wondering, this letter on the Canadian Passport Regulations I think should probably be printed, and there may be several other pieces. Somebody is going to have to go through this and pick them out.

Mr. Eglington: I think we should print the replies from the ministers and letters to the ministers.

[*Translation*]

paragraphe 5(2) de la Loi sur les parcs nationaux qui confère justement les pouvoirs d'un agent de police aux gardiens et aux autres fonctionnaires de parc. Lorsque la Loi sur la faune du Canada sera modifiée, on tiendra compte des points soulevés par le Comité mixte conjoint et on précisera les pouvoirs qui sont conférés aux fonctionnaires de réserve de la faune.

Je comprends également les préoccupations du Comité au sujet des pouvoirs visés à l'article 10 du Règlement. Ces pouvoirs sont cependant indispensables pour une application efficace du Règlement et ils doivent donc être conservés jusqu'à ce que la loi soit modifiée.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense qu'il n'y a pas de problème pour le suivant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, Règlement des passeparts canadiens, DORS/73-36.

M. Eglington: J'ai rencontré M. Parry hier matin et, malheureusement, le rapport n'est pas terminé. Il a déclaré qu'il veillerait à ce que la version anglaise soit terminée à la fin de la présente semaine. Ensuite, bien sûr, il faudra le faire traduire puis l'envoyer aux conseillers juridiques, au conseil privé et il y aura peut-être encore des rajouts et des allées et venues.

Le sénateur Lafond: Une fois que la grève sera terminée, il faudra le faire traduire.

M. Eglington: C'est le 21 novembre 1974 que le Comité a été saisi pour la première fois de ce dossier et celui-ci est loin d'être clos.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il semble cependant que le cœur de M. MacGuigan se trouve à la bonne place.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, notamment vu la dernière phrase de sa lettre où il déclare:

> Je veux vous assurer de mon profond respect pour le Comité et l'important travail qu'il accomplit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous sommes ici à cause de lui.

Le sénateur Lafond: Oui, il a certainement joué le rôle de parrain du Comité . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A une époque, c'était le Comité MacGuigan.

Nous n'avons pas donné de précision sur ce que nous avions à faire imprimer.

M. Eglington: Effectivement, cela a été oublié cette fois-ci.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense que nous devrions probablement faire imprimer cette lettre concernant le Règlement des passeports canadiens, ainsi peut-être que plusieurs autres documents. Il faudra que quelqu'un passe tout cela en revue pour en tirer ce qui devra être imprimé.

M. Eglington: Je pense que nous devrions faire imprimer les réponses des ministres et les lettres que nous leur envoyons.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You go through them.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You know what our practice has been in printing.

• 1650

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Where we have referred to a letter and words from the minister, I think we should be printing that letter.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let us sub-delegate the authority to print them to Graham.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. I was thinking about it after we got nicely going; I just decided to bring it up.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The one question that I wanted to ask, though, about the MacGuigan letter was on page 2 in the first paragraph, the part where he says:

> This concerns the wording of Section 7 dealing with child custody cases. I can assure you that this issue will be settled within the next week.

I wonder, has this been resolved?

Mr. Eglington: I understand from Dr. Parry that is still the provision that is causing the difficulty.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is?

Ottawa, K1A 0G2
July 11, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.,
The Honourable Perrin Beatty, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, K1A 0A4

Re: SOR/73-36, Canadian Passport Regulations

Gentlemen

This is in reply to your letter of June 10, 1980. I greatly regret the time that it has taken my Department to draft a new Canadian Passport Order under the Royal Prerogative which would replace the present Canadian Passport Regulations. At the same time I must point out that my Department found itself faced with numerous problems in revising the 1973 Passport Regulations. The new Passport Order had to take account of Canadian citizenship acquired under both the old and the new Citizenship Acts. An Annex to the Order had to be prepared to meet the Standing Committee's recommendation that "guidelines should be laid down as to what additional information can be required (from passport applicants) and under what circumstances." Last year officials in my Department attempted to draft a provision, to be included in the

[*Traduction*]

Le corpésident (sénateur Godfrey): Passez-les en revue.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous savez quelle est notre pratique en la matière.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étant donné que nous avons cité un extrait de la lettre du ministre, je crois que nous devrions imprimer celle-ci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être déléguer à Graham l'autorité de déterminer ce qui doit être imprimé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. J'y pensais. Je viens de décider d'amener la question sur le tapis.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais poser une question à sujet de cette lettre de M. MacGuigan, à la page 1, dernier paragraphe on peut lire ce qui suit:

> ... le libellé de l'article 7 traitant des cas de garde d'enfants. Je peux vous assurer que cette question sera réglée au cours de la prochaine semaine.

Je me demande si cela a été fait?

M. Eglington: D'après ce que dit M. Parry, c'est toujours la disposition qui pose des problèmes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vraiment?

Le 11 juillet 1980

Le sénateur John M. Godfrey, C. R. et
L'honorable Perrin Beatty, C.P., député
coprésidents
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/73-36, Règlement des passeports canadiens

Messieurs,

La présente lettre donne suite à votre message du 10 juin 1980. Je vous prie d'excuser le retard que mon Ministère a mis à rédiger un décret sur les passeports canadiens en application de la prérogative royale qui devrait remplacer l'actuel Règlement des passeports canadiens. Je dois toutefois signaler que mon Ministère a eu de nombreux problèmes pendant l'examen des règlements de passeport en 1973. Le nouveau décret sur les passeports doit tenir compte de la citoyenneté canadienne acquise aux termes tant de l'ancienne loi de la citoyenneté que de la nouvelle. Un appendice au décret a été rédigé d'après les recommandations du Comité permanent à savoir que «des directives devraient être données pour indiquer quel genre de renseignements supplémentaires peuvent être requis (de l'auteur d'une demande de passeport) et dans quelles circons-

[*Text*]

Order, which would help to control the problem of "childnapping". Recently, a change has been made in a section of the draft Order so as to permit the Passport Office to refuse a passport to an applicant who is indebted to the Crown for consular financial assistance provided abroad at his or her request by the Government of Canada. I mention these by way of illustrating some of the practical problems which had to be dealt with in preparing the new Canadian Passport Order.

The issuance of new application forms for passports which refer to the present (1973) Canadian Passport Regulations does *not* indicate that those Regulations are to continue in force. The English text of the new Canadian Passport Order has been approved by the Privy Council Office and there remains only one outstanding question to be resolved. This concerns the wording of Section 7 dealing with child custody cases. I can assure you that this issue will be settled within the next week. The French text of the new Order will then be submitted to the Privy Council Office for approval.

Accordingly, I am in a position to assure you as Joint Chairman of the Standing Committee, that the new Canadian Passport Order will be submitted for approval by the Governor General in Council within the next few weeks. This will fulfill the undertaking given to the Standing Committee.

In closing may I say that this Department was one of the first to respond to the creation of the Standing Committee by preparing and sending to the Committee a consolidation of statutory instruments issued under Acts administered by the Department of External Affairs. We have arranged for the issuance of new Canadian Consular Fees Regulations and Passport Services Fees Regulations, have drawn the Committee's attention to the unpublished 1956 Diplomatic and Special Passport Regulations, and have responded to numerous letters concerning other statutory instruments. We will continue to cooperate with the Committee in every way, and, in renewing my expression of regret for this unfortunate delay, I wish to assure you of my own deep personal respect and regard for the Committee and the important work you have accomplished.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Next is SOR/78-792—Weights and Measures Regulations, amendment.

My note is that the response is a little ambiguous, particularly the last paragraph.

Mr. Eglington: Yes, what does it mean?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is it a commitment?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They have noted the committee's recommendation and will ensure that the officials are advised accordingly.

[*Translation*]

tances». L'an dernier, les hauts fonctionnaires de mon ministère ont tenté de rédiger une disposition devant figurer dans ce décret visant à contrôler le problème du «rapt d'enfants». Tout dernièrement, un article du projet de décret a été modifié de façon à permettre au Bureau des passeports de refuser un passeport à un requérant qui aurait des dettes envers la Couronne, pour de l'aide financière consulaire fournie à l'étranger, à sa demande, par le gouvernement du Canada. Je mentionne ces exemples pour vous donner une idée des problèmes pratiques que nous devons régler lors de la préparation d'un nouveau texte sur les passeports canadiens.

Les nouvelles formules de demande de passeport que mentionne le présent Règlement canadien des passeports (1973) n'indiquent *pas* que ces règlements restent en vigueur. Le texte anglais du nouveau décret sur les passeports canadiens a été approuvé par le Bureau du Conseil privé et il ne reste qu'une question à résoudre: le libellé de l'article 7 traitant des cas de garde d'un enfant. Je peux vous assurer que cette question sera réglée au cours de la prochaine semaine. Le libellé français du nouveau décret sera soumis au Bureau du Conseil privé pour approbation.

Je suis donc en position de vous assurer à vous, coprésident du Comité permanent que le nouveau décret sur les passeports canadiens sera soumis pour approbation par le Gouverneur général en conseil d'ici les prochaines semaines. Nous respecterons donc la promesse que nous avons faite au Comité permanent.

En guise de conclusion permettez-moi de dire que mon Ministère a été l'un des premiers à réagir à la création du Comité permanent. Il a préparé et envoyé au Comité une codification des textes réglementaires pris en vertu des lois qu'il est chargé d'appliquer. Nous avons pris les mesures nécessaires pour la production de nouveaux réglements du Canada sur les droits consulaires et des règlements sur les droits des services de passeport. Nous avons aussi signalé au Comité les règlements des passeports spéciaux et diplomatiques non publiés de 1956 et nous avons répondu à de nombreuses lettres concernant d'autres textes réglementaires. Nous continuerons de collaborer avec le Comité de toutes les façons possibles. Je vous demande à nouveau de nous excuser de ce malheureux retard et je veux vous assurer de mon profond respect pour le Comité et l'important travail qu'il accomplit.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons maintenant au DORS/78-792, Règlements sur les poids et mesures—modification.

La réponse est un peu ambiguë et particulièrement le dernier paragraphe.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce un engagement?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le ministère a pris note de la recommandation du Comité et nous assure que les hauts fonctionnaires en ont été informés également.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Like the long standing practice around here where you get an abusive letter, you throw it in the wastebasket and write back to the constituent saying you have read the letter with interest and taken the appropriate action.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You speak for yourself on that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I thought I heard about that practice from you, Ken.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not think so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, should we write back and say that it is not clear to the committee whether they are going to do something we asked for?

Mr. Hnatyshyn: I think it requires further elucidation on the part of the minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Draft an appropriate letter.

June 26, 1980

The Hon. André Ouellet,
Minister of Consumer and
Corporate Affairs,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/78-792, Weights and Measures Regulations, amendment

Dear Mr. Ouellet:

In connection with the above amendment, the Committee has considered Mrs. Francoeur Hendriks' letter of 7th March last to the Committee's counsel (copy attached).

We have been instructed to say that the Committee is of the view that the specifications made by you under sections 13 and 27(1) of the Weights and Measures Regulations should appear in Part II of the Canada Gazette which contains the regular series of subordinate laws of Canada. While the Committee appreciates that your Department does not consider your specifications to be statutory instruments, and the Committee does, they could be published in Part II of the Gazette as documents the publication of which is in the public interest pursuant to section 12 of the Statutory Instruments Act and section 14 of the Statutory Instruments Regulations. Publication in Part II of the Gazette could also be provided for by an amendment to section 11(3) of the Statutory Instruments Regulations.

Yours sincerely.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Ici, quand on reçoit une lettre de plaintes, on la met à la corbeille puis on écrit à son électeur pour dire qu'on a lu sa lettre avec intérêt et que l'on a pris une mesure appropriée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous parlez pour vous-même.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois vous avoir entendu décrire cette façon de procéder, Ken.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne crois pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pourrions peut-être envoyer une lettre pour dire que nous ne savons toujours pas si le ministère va se plier à nos exigences.

M. Hnatyshyn: Je crois qu'il faut que le ministre nous donne plus d'explications.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudra rédiger une lettre à cet effet.

Le 26 juin 1980

L'honorable André Ouellet
Ministre de la Consommation et
des Corporations
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-792, Règlements sur les poids et mesures—Modification

Monsieur le ministre,

En ce qui a trait à la modification susmentionnée, le Comité a étudié la lettre adressée au conseiller du Comité par Mme Francœur Hendriks, en date du 7 mars dernier.

Nous avons été priés de vous informer que, de l'avis du Comité, les caractéristiques établies par votre Ministère aux termes de l'article 13 et du paragraphe 27(1) du Règlement sur les poids et les mesures devraient être imprimés dans la Partie II de la Gazette du Canada dans laquelle sont publiées régulièrement les séries de lois subordonnées du Canada. Bien que le Comité se rende compte que votre Ministère ne tient pas ces caractéristiques pour des textes réglementaires, contrairement au Comité, celles-ci pourraient être publiées dans la Partie II de la Gazette comme documents d'intérêt public, en conformité de l'article 12 de la Loi sur les textes réglementaires et de l'article 14 du Règlement sur les textes réglementaires. La publication de ces textes dans la Partie II de la Gazette pourrait également être faite par voie de modification du paragraphe 11(3) du Règlement sur les textes réglementaires.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le ministre, l'assurance de ma parfaite considération.

[*Text*]

July 4, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C., and
The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P.
Joint Chairmen
Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Gentlemen:

I wish to acknowledge your letter of June 26, 1980 concerning the Committee's position with respect to the publication of installation and use specifications made pursuant to Section 27 of the Weights and Measures Regulations.

I have noted the Committee's recommendation with respect to this matter, and will ensure that my officials are advised accordingly.

Yours sincerely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Next is Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment, P.C. 1980-678.

I must say that I have a big "X" meaning I do not agree with: "To allow the existing design to stand, to be replaced by a future amendment, seems to border on disrespect for Her Majesty."

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, what difference does it make whether it is heraldically proper.

Mr. Eglington: Well, it has never been approved by the Queen, that is the point.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Under custom and usage, I would assume it would just continue, and there is no reason, really, to change it. We went through this kind of thing in poor old Etobicoke when they changed the emblem for the borough. I do not know whether it made any improvement or not, but they went ahead and had a great debate over it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This College of Heralds, is this the one we wrote to the U.K. on?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So we are still . . .

Mr. Eglington: In New Zealand they have a New Zealand Herald, and so on, but there is nothing similar in Canada.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): However, they are getting a new one and I do not think we should pursue the matter further.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): They say they are actively seeking approval of Her Majesty for the new one.

[*Translation*]

Le 4 juillet 1980

Le sénateur John M. Godfrey, c.r., et
L'honorable Perrin Beatty, C.P., député
Coprésidents du Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 26 juin 1980 faisant état de la position adoptée par le Comité en ce qui concerne la publication des caractéristiques relatives à l'installation et à l'utilisation, conformément à l'article 27 du Règlement sur les poids et mesures.

Je prends acte de la recommandation du Comité à ce sujet et je veillerai personnellement à ce que les représentants de mon Ministère soient priés d'y donner suite.

Je vous prie de recevoir, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons maintenant au Règlement sur la protection des pêcheries côtières, modification, C.P. 1980-678.

Je ne suis pas d'accord du tout avec ce qui suit: «permettre à l'écusson actuel de continuer à être utilisé en attendant qu'il soit un jour remplacé, frise le manque de respect envers sa Majesté.»

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quelle différence est-ce que cela fait que l'écusson soit conforme ou non aux règles de l'héraldique?

M. Eglington: La question en litige est le fait que ce fanion n'a jamais été approuvé par la Reine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étant donné l'usage, je suppose qu'on pourrait continuer à l'utiliser et qu'il n'y a aucune raison de le changer. Nous avons connu la même situation à Etobicoke lorsque l'on a changé l'emblème de la circonscription. Je ne sais pas si cela a amélioré les choses ou non, mais on a décidé de changer cet emblème et il y a eu pas mal de controverses à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce à ce «College of Heralds» que nous avons écrit au Royaume-Uni?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ainsi donc nous en sommes encore . . .

M. Eglington: En Nouvelle-Zélande, il y a un «New Zealand Herald», mais il n'y a rien de semblable au Canada.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne crois pas que nous devrions poursuivre.

Le coprésident (M. Beatty): Le texte dit que l'approbation de Sa Majesté à l'égard du nouveau dessin est recherchée.

COASTAL FISHERIES PROTECTION REGULATIONS, amendment

[*Texte*]

Coastal Fisheries Protection Act
P.C. 1980-678

September 8, 1980

1. Since the badge upon the pennant provided for is defective in heraldic terms and has never received the Sovereign's approval (see attached letter), it would be better if it were revoked now, and provided for afresh when a design does receive Her Majesty's approval. To allow the existing design to stand, to be replaced by a future amendment, seems to border on disrespect for Her Majesty.

2. The authority for creating a pennant must be thought to be in section 4(*e*) of the Coastal Fisheries Protection Act: "generally for carrying out the purposes and provisions of this Act". It might be wondered if this is sufficient authority.

The whole issue of providing for pennants by delegated legislation under non-specific powers will be examined as there are other instances beyond this fisheries vessel pennant.

5754-2-1

August 20, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/80-186, Coastal Fisheries Protection Regulations—Amendment

Dear Mr. Eglington:

This is in reference to your letter of May 22, 1980, relative to Section 19.1 and Schedule III of the subject Regulations.

The pennant was not approved by the College of Heralds, however, the crown upon the pennant has been in use within the Department since the early 1950's. It has been traditionally used on buildings housing Fisheries' personnel, Fisheries' vehicles and patrol vessels, as well as forming the basis for the Fishery Officer hat badge in use to the present time. In making SOR/80-186, it was assumed that due to the long historical use of the crown design, that it had at some time been approved by the College of Heralds. Following passage of SOR/80-186, the question of approval arose and we went in search of the approval. No record could be found in our files or the archives, nor does the Honours Secretariat of Government House have a record. A request for information and advice from the Honours Secretariat to the York College of Heralds has revealed nothing to date.

The Honours Secretariat has expressed the opinion that the badge was not of good heraldic design, thus substantiating the

RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PÊCHERIES CÔTIÈRES—Modification

[*Traduction*]

Loi sur la protection des pêcheries côtières
C.P. 1980-678

Le 8 septembre 1980

1. Puisque l'écusson sur le fanion annexé au Règlement n'est pas conforme aux règles de l'héraldique et n'a jamais été approuvé par la Souveraine (voir lettre jointe), il serait préférable de l'abroger maintenant et de revenir à la charge lorsqu'un véritable blason aura été approuvé par Sa Majesté. Permettre à l'écusson actuel de continuer à être utilisé en attendant qu'il soit un jour remplacé frise le manque de respect envers Sa Majesté.

2. Le texte habilitant pour la création d'un fanion est sans doute l'alinéa 4*e*) de la Loi sur la protection des pêcheries côtières: «tendant, de façon générale, à la réalisation des objets et à l'application des dispositions de la présente loi.» Mais ce texte habilitant est-il vraiment suffisant?

Tout ce problème de l'octroi de fanions par mesure législative déléguée et en vertu de pouvoirs non précisés sera étudié, puisque le cas du fanion des navires de pêche n'est pas un cas isolé.

N/Réf.: 5754-2-1

Le 20 août 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/80-186, Règlement sur la protection des pêcheries côtières—Modification

Monsieur,

Par la présente, je donne suite à votre lettre du 22 mai 1980 au sujet de l'article 19.1 et de l'Annexe III du Règlement susmentionné.

Il est vrai que ce fanion n'a pas été approuvé par le *College of Heralds*, mais la couronne qui y figure est utilisée par le ministère depuis le début des années 50. Elle apparaît notamment sur les bâtiments abritant le personnel, les véhicules et navires de patrouille des Pêches et constitue l'élément fondamental de l'insigne de la casquette que portent couramment les fonctionnaires du ministère des Pêches. En rédigeant le DORS/80-186, on a supposé que puisque le motif de la couronne est utilisé depuis déjà très longtemps, le *College of Heralds* avait dû l'approuver à un moment donné. Après l'adoption du DORS/80-186, on s'est demandé s'il avait effectivement été approuvé et nous avons donc cherché à en avoir le cœur net. Nous n'avons rien trouvé à ce sujet dans nos classeurs ou archives. De son côté le Secrétariat des ordres et décorations n'a pas de dossier sur cette affaire et la demande d'information et de conseil qu'il a adressée au *College of Heralds* de York n'a encore rien donné.

Le Secrétariat des ordres et décorations est d'avis que l'écusson ne fait pas honneur à l'héraldique, ce qui donne du

[*Text*]

validity of the question you have raised on this matter. We have since modified the design of the badge and are actively seeking approval of Her Majesty.

We do not feel that Section 19.1 need refer to "design" as well as to "shape, size and colours" since "shape, size and colours" are the combination of details which make up the design. If the word "design" was used in Section 19.1, the words "shape, size and colours" would not be necessary as these are set out in Schedule III.

A vessel belonging to, or in the service of, Her Majesty in right of Canada which does not fly the pennant is still a government vessel for the purposes of Section 7 of the Act. There are several reasons for development of a pennant. The Department from time to time utilizes DND and MOT vessels as well as privately owned vessels on a charter arrangement for surveillance. DND in particular felt that when engaged in fisheries patrol duties, there should be some way of indicating to masters of fishing vessels that when signaled to bring to or prepare for boarding by a naval vessel, the investigation is relative to fishing rather than military operations. The master of a fishing vessel could ignore signals from a privately owned charter vessel and argue in court that he had no way of knowing that the vessel was a government vessel. The same situation could occur where fishery officers are carrying out patrol duties from small boats in the 16' to 20' range. All vessels engaged in fisheries surveillance will be supplied with pennants.

If and when the modified badge is approved by Her Majesty, the Regulations will be amended accordingly.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Coast Guard Radio Station Charges Regulations, Financial Administration Act, P.C. 1980-1378.

I must say my comment is to write and tell where they are all wrong. At least one thing we know is Papua and New Guinea from our trip to Canberra.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the recommendation is that the schedule should be rewritten and I suppose . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we will just write and show them how learned we are; or our counsel is, I should say.

COAST GUARD RADIO STATION CHARGES REGULATIONS
Financial Administration Act
P.C. 1980-1378

22 May 1980

Criteria 14 and 15

The Schedule of Commonwealth Countries is extraordinary. It contains places that are not countries and some that are not even dependencies of a Commonwealth country (e.g. Antarc-

[*Translation*]

poids à la question que vous soulevez. Depuis, nous en avons modifié le dessin et faisons tout notre possible pour obtenir une approbation de Sa Majesté.

L'article 19.1 renvoie à la forme, la taille et aux couleurs du fanion: il est donc inutile, à notre avis, de faire en outre allusion au «dessin», puisque c'est la combinaison de ces éléments qui fait le dessin. Si le mot «dessin» était utilisé dans l'article 19.1, il ne serait pas nécessaire de préciser «la forme, la taille et les couleurs» puisqu'ils sont donnés à l'Annexe III.

Un navire au service de Sa Majesté du chef du Canada qui n'arbore pas le fanion, n'en est pas moins un navire du gouvernement conformément à l'article 7 de la Loi. Il existe plusieurs raisons d'avoir un fanion. De temps en temps, le ministère loue des navires de la Défense nationale ou des Transports ainsi que des navires du secteur privé pour des opérations de surveillance. Le ministère de la Défense notamment estime que lorsqu'on participe à une patrouille des lieux de pêche, il faudrait pouvoir faire comprendre aux capitaines des navires de pêche qui reçoivent le signal d'amener leur navire ou de le préparer pour une inspection par un bâtiment naval, qu'il s'agit d'une opération relative à la pêche et non de nature militaire. Le capitaine d'un navire de pêche pourrait ne pas tenir compte des signaux que lui envoit un navire privé en location et soutenir, devant les tribunaux, qu'il ne pouvait savoir qu'il s'agissait d'un navire du gouvernement. La même situation pourrait se produire lorsque des fonctionnaires des Pêches effectuent une patrouille à bord de petites embarcations de 16' à 20'. On fournira donc des fanions à tous les navires qui participent aux opérations de surveillance du ministère.

Lorsque le nouvel écusson aura été approuvé par Sa Majesté, le Règlement sera modifié en conséquence.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons au Règlement sur les droits des stations radio de la garde côtière, Loi sur l'administration financière, C.P. 1980-1378.

Je crois qu'il faudrait écrire pour indiquer toutes les erreurs. En tous cas, nous sommes au courant de la situation en ce qui concerne Papua à la suite de notre voyage à Canberra.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous recommandons donc que la liste en annexe soit rédigée à nouveau et je suppose . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous allons tout simplement leur écrire pour leur montrer comme nous sommes savants ou du moins comme notre conseiller juridique l'est.

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DES STATIONS RADIO DE LA GARDE CÔTIÈRE
Loi sur l'administration financière
C.P. 1980-1378

Le 22 mai 1980

Critères 14 et 15

La liste des pays du Commonwealth présentée en annexe est singulière. Certains noms ne correspondent à aucun pays, ou correspondent à des régions qui ne sont pas même des dépen-

[*Texte*]

tica). It contains reference to the Gilbert and Ellice Islands, which former colony is now two separate countries. It equates Nauru with the Marshall Islands (a U.S. colony). It refers to New Guinea and Papua as separate "Territories" when they are now a united country and only New Guinea was ever referred to as a Territory. It refers to Rhodesia which has ceased to exist and to British Samoa, an entity which forms part of Western Samoa and ceased to exist decades ago. It contains countries which are manifestly not part of the Commonwealth: the Irish Republic (properly known as Eire), Pakistan and Yemen (whether North or South is not stated). There are other dubious entires such as Fiji Islands, Nevis Islands, Dominica Islands, Labuan Island (surely part of Malaysia). The former British Honduras is now called Belize.

The Schedule needs to be rewritten and a decision taken as to whether every dependency and every part of a country is to be listed separately. Parts of countries, as distant from dependencies with separate administrations, do not license ships.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Consolidated Regulations Delivery Regulations, amendment, Statutory Instruments Act, P.C. 1980-1574. I say the response is all right.

Mr. Eglington: I assume you have both received yur free, gratis copies, have you?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I cannot say I have noticed it. I had one of the minister's.

Mr. Eglington: Now, there was one other item that went around as a special . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): As a matter of fact, I know I have not. It is an outrage.

Mr. Eglington: This is narcotics control, and the same point arises on the food and drug legislation too.

This letter arrived while I was away and I thought it was important enough to get it on the first possible agenda. The committee had objected over a long time to some subdelegated provisions in the regulations and the department said they were going to fix it. Years went by, and reminder letters went back and forth, and then this letter arrived, which seems to indicate that the way that they attempt to deal with the problem of subdelegation is simply to add the word "respecting" to the enabling powers.

• 1655

This, of course, is the very thing that the committee has been maintaining year in and year out, that the word "respecting" is not a magic sesame that will enable subdelegation at will. In this instance I think there needs to be a letter go back immediately to Mr. Osborne saying that merely adding "respecting" to enabling power is not going to solve anything.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That sounds fair.

[*Traduction*]

dances de pays du Commonwealth (par exemple, l'Antarctique). Il y est fait référence à l'ancienne colonie des îles Gilbert et Ellice, qui a été remplacée par deux pays distincts. On y confond Nauru avec les îles Marshall, colonie américaine, et l'on fait de la Nouvelle-Guinée et de Papua des «territoires», alors que ces régions forment maintenant un seul pays, et que seule la Nouvelle-Guinée avait autrefois le statut de territoire. La liste fait état de la Rhodésie, qui n'existe plus, et de la Samoa (Britannique), qui fait partie de l'État des Samoa occidentales, et qui a cessé d'exister il y a plusieurs décennies. Elle énumère des pays qui ne font manifestement pas partie du Commonwealth: la République d'Irlande, officiellement appelée Eire, et le Pakistan et le Yémen, sans indiquer s'il s'agit de l'État du Sud ou de celui du Nord. Elle présente des ensembles douteux comme les îles Fiji, les îles Nevis; la version anglaise fait état des Dominica Islands, et la liste fait encore référence à l'île Labuan, qui fait partie de la Malaysie. L'ancien Honduras britannique est maintenant appelé Bélize.

Il faudrait dresser une nouvelle liste et décider s'il y a lieu de citer séparément les dépendances et les régions. Les régions, qu'il faut distinguer des dépendances dotées d'une administration autonome, ne délivrent pas de permis aux navires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlement consolidé sur la livraison des règlements, modifié, Loi sur les textes réglementaires, C.P. 1980-1574. Pour moi, la réponse est bonne.

M. Eglington: Je suppose que vous avez tous deux reçu vos exemplaires gratuits, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Beatty): Je ne pense pas l'avoir remarqué. J'ai reçu l'un des exemplaires du ministre.

M. Eglington: Oui, mais il y a l'autre qui a été, et d'une façon expresse . . .

Le coprésident (M. Beatty): En fait, je sais que je ne l'ai pas reçu. C'est un véritable outrage.

M. Eglington: Il s'agit du règlement sur les stupéfiants, et la même question se pose à propos de la legislation sur les aliments et drogues.

Cette lettre est arrivée quand j'étais absent et j'ai pensé qu'elle était suffisamment importante pour qu'on en discute dès que possible. Le comité s'oppose depuis longtemps à certaines dispositions des règlements portant sur la sous-délégation des pouvoirs, et le ministre a dit qu'il corrigerait cela. Malgré un échange de correspondance, il semblerait que la façon dont la ministère règle la question de la sous-délégation serait tout simplement d'inclure le mot «concernant» aux dispositions habilitantes.

Le comité insiste depuis de très nombreuses années sur le fait que l'adjonction du terme «concernant» ne permet pas automatiquement une sous-délégation de pouvoirs. Il faudrait donc faire parvenir immédiatement une lettre à M. Osborne précisant que tel est le cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela semble raisonnable.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, will you write to that effect?

Mr. Eglington: Yes.

August 28, 1980

J. E. Osborne, Esq.,
Special Adviser,
Policy Development,
Department of Health and Welfare,
Room 2100, Jeanne Mance Building,
Tunney's Pasture,
Ottawa, Ontario
K1A 0K9

Re: SOR/72-337, Narcotic Control Regulations, amendment—Section 47, now C.R.C. c.1041 Section 68

Dear Mr. Osborne:

I refer to your letter of 17th November 1978 in which you referred to your Department's intention to introduce legislation in the Session then next ensuing to put beyond doubt the subdelegation of power to the Minister to which the Committee had objected. I shall be glad of your advice as to the current status of the proposed legislation.

Yours sincerely,

3206-1-2-1

September 23, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/72-337, Narcotic Control Regulations, Amendment now C.R.C. c. 1041, Section 68

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of 28 August 1980, reminding me of the reference in my 17 November 1978 letter to forthcoming amendments to the Narcotic Control Act.

In 1976 we had prepared amendments to this Act which would have added in the sub-paragraphs of Section 12 the word "respecting". These amendments were never made. It is our expectation that the Act will soon be re-opened with respect to cannabis control. At that time it is our intention to put forward an amendment to Section 12 along with other "housekeeping" amendments that will resolve the question of the sub-delegation of power to the Minister.

Yours sincerely,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Allez-vous écrire une lettre à cet effet?

M. Eglington: Oui.

Le 28 août 1980.

Monsieur J. E. Osborne
Conseiller spécial
Développement des Politiques
Ministère de la Santé nationale
et du Bien-être social
Ottawa (Ontario)
K1A 0K9

Objet: DORS/72-337, Règlement sur les stupéfiants—Modification, maintenant C.R.C. c.1041, Article 68

Monsieur,

Je réfère à votre lettre du 17 novembre 1978 où vous nous faites part de l'intention de votre ministère de déposer un projet de loi à la session suivante qui dissiperait tout doute sur la sous-délégation de pouvoirs au ministre, ce à quoi le Comité s'était objecté. J'apprécierais savoir où en sont les choses présentement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

N/Réf.: 3206-1-2-1

Le 23 septembre 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/72-337, Règlement sur les stupéfiants—Modification, maintenant C.R.C. c. 1041, Article 68

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 28 août 1980 me rappelant que, dans ma lettre du 17 novembre 1978, j'ai fait mention de modifications imminentes à la Loi sur les stupéfiants.

En 1976 nous avions rédigé des modifications à cette Loi dans lesquelles le mot «concernant» est ajouté aux sous-paragraphes de l'article 12. Ces modifications n'ont jamais été adoptées. Nous sommes de l'avis que la Loi sera revue bientôt en ce qui a trait au contrôle du cannabis. Nous avons l'intention de présenter des modifications à l'article 12 ainsi que d'autres modifications d'ordre administratifs qui règleront la question de la sous-délégation de pouvoirs au Ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is there anything else?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I did not hear you mention, John, the question of the post office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Post Office Crown Corporation Bill is currently before the House of Commons, and you will remember that in our report we expressed concern over broad, enabling clauses enabling the Governor in Council to make very sweeping regulations. I think probably the best example of that concern is exemplified in the new post office bill that is before the House. Our counsel has taken a quick look at it and has a memorandum which, I gather, has not yet been sent to each member of the committee.

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether it might be circulated to each member. There is a concern there that the post office has the right through regulations to define what constitutes a letter, and coupled with its monopoly privileges to prevent competition with itself in terms of delivering the mail, it would be capable, we believe, under the new act, of putting private sector companies out of business simply by regulation and moving into areas which historically the post office has never been in before.

It defines delivery of mail, including terms such as electronic mail and optical delivery as well. It is very clear what they are envisaging here goes well beyond conventional mail services.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It reads: "physical, electronical, optical or other means used to transmit the mail."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is even arguable, although debatable, that they could declare telephone companies to be in the mail business in competition with the post office and put them out of business. I am not saying that is what they intend to do, but the concern is that that sort of broad power is there and might be exercised.

It was our feeling, first of all, that it might give us an opportunity to express one of the concerns that the committee had expressed in our report which we issued last July on second reading debate and, secondly, that when it gets to committee perhaps the joint chairmen should ask—perhaps with our vice-chairman—to appear before the committee and to make that argument before the committee when they go into clause-by-clause study of it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This would be an occasion where we would; we have a good one there.

Senator Lafond: It is before the fact when it is new legislation, and all that, and it has been one of our bête noire for a number of years.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we have a duty to point out to our colleagues in the House of Commons

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il autre chose?

Le coprésident (M. Beatty): Je ne vous ai pas entendu parler de la question des postes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non.

Le coprésident (M. Beatty): Le projet de loi prévoyant de faire du ministère des Postes une société de la Couronne est présentement à l'étude à la Chambre des communes. Vous vous souviendrez que, dans notre rapport, nous avons exprimé notre préoccupation devant l'usage de dispositions habilitantes d'une large portée permettant au gouverneur en conseil d'édicter des règlements d'une portée très vaste. Nous avons un très bon exemple de cela dans le nouveau projet de loi sur le ministère des Postes. Notre conseiller a étudié la question rapidement et a préparé un mémoire qui, je le crois, n'a pas encore été envoyé à tous les membres du comité.

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si on pourrait le distribuer aux membres. Il semblerait que le ministère des Postes a le droit, par le truchement de règlements, de définir ce qui représente une lettre, et se prévalant de ses privilèges de monopole, a le droit d'empêcher toute concurrence en vue de la livraison du courrier. De cette façon, nous croyons qu'aux termes de la nouvelle loi, le ministère des Postes pourrait obliger certaines compagnies du secteur privé à se retirer des affaires en édictant des règlements et commencer des activités dans un domaine qui n'a jamais été le sien jusqu'à présent.

Le projet de loi définit en quoi consiste la distribution du courrier par tous les moyens, y compris les méthodes électroniques ou optiques. Cette définition dépasse de loin les services conventionnels de courrier.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On lit en effet dans le projet de loi: «la transmission du courrier, notamment les moyens physiques, électroniques ou optiques.»

Le coprésident (M. Beatty): On pourrait même soutenir, même si cela est discutable, que la nouvelle société canadienne des postes pourrait décider que les compagnies de téléphone lui font concurrence, et qu'il faut par conséquent les obliger à se retirer des affaires. Je ne dis pas que c'est ce que la société voudrait faire, mais un pouvoir aussi étendu existe aux termes du nouveau projet de loi et pourrait très bien n'être appliqué.

Nous estimons tout d'abord que le débat concernant cette société pourrait nous donner la possibilité d'exprimer nos préoccupations; le comité a déjà exprimé celles-ci dans son rapport publié en juillet dernier, au cours du débat en deuxième lecture. Deuxièmement, nous devrions demander que nos coprésidents et peut-être notre vice-président comparaisse au cours de la deuxième lecture, à l'étude article par article de ce projet de loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce serait une bonne occasion de le faire, car nous avons de bons arguments.

Le sénateur Lafond: C'est notre bête noire depuis quelques années.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre devoir est de révéler à nos autres collègues de la Chambre des communes ce

[*Text*]

what we have perceived in this bill, or the possibility of what might happen.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, just point out that this is an enabling power which is just too wide. It points up the fact that these enabling powers should be referred to this committee as per our recommendations, and this would be an illustration.

• 1700

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder if we should not ask the Post Office at this time, while it is still the Post Office, for regulations that might be in being or contemplated with regard to this new instruction.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, could we ask them what they have in mind? That would probably be better before we go ahead with this, or at least ask them in a letter what they had in mind when they put in "electronic" . . .

Mr. Eglington: You might get met with the answer that it is none of your business.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, that is fine, but . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we should be on the record with it, not only through our minutes, but also by correspondence.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think before we go we had better at least get their side of the story, which would help us.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Going back again some months, I think the concern the post office has is that it is very clear that with the introduction of electronic mail, which would enable you, sitting in your office in Ottawa at a computer keyboard, to type in a letter which you could send to Vancouver—or to anywhere else in the world, really—instantaneously, and with the relative low cost of doing this with tremendous efficiency and dependability, we are going to be finding that postal volumes in the future will be declining for actually physically carrying letters aroud or, at least, they will not grow at the rate at which they have grown in the past.

What the post office was concerned about in drawing up the bill was to ensure that they do not lose their current position, that they do not find that technology renders what they are doing obsolete and leaves them with an industry which is essentially dying. They are preparing for and have already moved into the electronic mail business.

You will remember that last spring the government inaugurated a delivery service between, I thin it was Toronto, and London, England where you could send letters by satellite. So it has already entered into the electronic mail business and I think it is very concerned about the fact that telecommunications carriers will be offering similar services in competition with the post office.

It is a matter, obviously of policy, whether that should be allowed to happen or not, whether there should be that sort of competition. The merits are open to debate, but I think the committee's great concern would be that surely an economic intervention of this nature by the post office—or a commercial

[*Translation*]

que nous avons perçu, dans ce projet de loi, comme danger éventuel.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait dire simplement que les pouvoirs habilitants sont beaucoup trop larges. Il faudrait que le comité étudie cela, conformément aux recommandations que nous avons faites. Ce cas pourrait servir d'exemple.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ne pourrions-nous pas à ce moment-ci demander au ministère des Postes, pendant que c'est toujours le ministère des Postes, qu'il prévoie des règlements concernant cette nouvelle directive.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous pourrions leur demander ce qu'ils ont en tête. Avant de décider quoi que ce soit, il vaudrait mieux leur demander, par lettre, ce qu'ils avaient en tête lorsqu'ils ont mentionné «électronique» . . .

M. Eglington: Vous vous exposez à vous faire répondre que ce n'est pas de vos affaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être, mais . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudrait que ce soit consigné, non seulement dans le compte rendu mais cela devrait faire l'objet d'une correspondance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avant de le faire, il faudrait peut-être obtenir leur version, ce serait utile.

Le coprésident (M. Beatty): Si nous revenons quelques mois en arrière, nous nous souviendrons que le ministère des Postes avait introduit le courrier électronique qui permettait, à partir de votre bureau à Ottawa et en tapant sur le clavier d'un terminal d'ordinateur, d'envoyer une lettre directement à Vancouver ou ailleurs dans la monde, instantanément, pour un coût relativement peu élevé. C'était un procédé extrêmement efficace et fiable. Nous allons nous rendre compte que le volume des pièces postales à l'avenir sera beaucoup moins élevé pour les facteurs. A tout le moins, il ne va pas augmenter au rythme que nous avons connu par le passé.

En rédigeant ce projet de loi, le ministère des Postes voulait s'assurer qu'il ne perde pas sa présente position et que la technologie ne rendrait pas désuet son système pour le laisser avec une industrie en voie de disparition. Le ministère des Postes se prépare et s'est même déjà engagé, dans le domaine du courrier électronique.

Vous vous souviendrez que le printemps dernier le gouvernement a inauguré un système de livraison entre Toronto et Londres en envoyant des «lettres» par satellite. Il est donc déjà dans ce domaine et se souvie beaucoup du fait que les sociétés de télécommunications vont offrir des services semblables en concurrence avec le ministère des Postes.

Il s'agit évidemment d'une question de politique, à savoir si on devrait laisser ou non la chose se produire, s'il devrait y avoir ce genre de concurrence. Les avantages peuvent faire l'objet d'un débat, mais le Comité se soucie surtout du fait qu'une intervention économique de ce genre par le ministère

[*Texte*]

corporation, which the post office will be—if it is given the right to put its competitors out of business by regulation is an excessive power, and any sort of extension of the post office's power of this nature should be done by statute and not by regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. In other words, we have no objection to their going into the electronic mail business but they should not be given the right to say that nobody else can do it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They should not be in a monopoly position. It is one thing to have letters going door to door with a mailman, and so on, but I think it is entirely different when you start looking at the electronic media that we have today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have them in our office where they copy whole pages which go to lawyers in California. You put it on a machine and it goes across the . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Under this—and Graham can correct me because he is a lawyer and I am not—my understanding is that they could deem that to be electronic mail, and that only the post office could provide the service.

Mr. Eglington: I think that is arguable as to what they might try to do. Against that the only possible answer, I think, is that a letter has a traditional meaning because it is a physical document which is carried.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would not say that, reading the thing. It is really arguable that they have the right to do that; whether they could win the case in court might be another point, but it is arguable and it should not even be arguable.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Under the regulations it says: "the Governor in Council shall define what constitutes a letter". Incidentally, in the initial draft they did make it appear more physical in that they listed one kilogram as being the maximum weight for what the post office could designate as a letter, whereas here there is no reference to weight whatsoever or to the fact that it even need be something physical.

Senator Lafond: A couple of weeks ago we had a small bill before the Senate and it was recommended that it be looked at by two committees, I think legal and constitutional affairs and another committee that was basically involved with it. Why do the joint chairmen not look into the procedures that we might employ on second reading to propose to both houses that this bill be referred to this committee as well as to the committee that would normally deal with it? If we could get the reference before this committee, then we can call the officials and ask them questions and get them on record.

• 1705

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think one of the recommendations in our report was that we be given the power to look at the regulation-making machinery in bills after

[*Traduction*]

des Postes, ou par une société commerciale, ce que sera le ministère des Postes s'il est autorisé à mettre ses concurrents hors d'affaires par règlement, constitue un pouvoir excessif; il faut donc que toute extension du pouvoir du ministère des Postes se fasse par loi et non pas par règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Autrement dit, nous n'avons aucune objection à ce que le ministère des Postes s'occupe de courrier électronique, mais il ne devrait pas avoir le droit de dire que personne d'autre ne peut le faire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il ne devrait pas avoir le monopole. C'est une chose que d'avoir un facteur qui livre des lettres à domicile, par exemple, mais les moyens électroniques que nous connaissons aujourd'hui sont une question très différente.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons cet équipement dans nos bureaux où des pages entières sont tapées et envoyées directement à nos avocats en Californie. Vous placez la copie sur la machine et elle est envoyée . . .

Le coprésident (M. Beatty): En vertu de cela, et Graham peut me corriger si je me trompe, il est avocat et je ne le suis pas, le ministère pourrait prétendre que le courrier électronique ne peut être fourni que par le ministère des Postes.

M. Eglington: Ce que le ministère pourrait faire peut prêter à argument. Par contre, la seule réponse possible à mon avis, c'est que la définition acceptée d'une lettre est un document matériel transportable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne dirais pas cela à la lecture du texte. On pourrait vraiment soulever l'argument, à savoir si le ministère a le droit de faire cela. Quant à savoir s'il gagnera sa cause en cour, c'est une autre question, mais cela ne devrait même pas être discutable.

Le coprésident (M. Beatty): En vertu des règlements, «le gouverneur en conseil doit définir ce qui constitue une lettre». Incidemment, le libellé initial rendait la chose plus matérielle puisqu'on mentionnait un kilogramme comme étant le poids maximum pour une pièce que le ministère des Postes pourrait désigner comme lettre, alors qu'ici il n'y a aucune référence au poids; on ne dit même pas qu'il doit s'agir d'un «objet».

Le sénateur Lafond: On a présenté il y a quelques semaines au Sénat un petit projet de loi et on a recommandé qu'il soit examiné par deux comités, le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, je crois, et un autre comité intéressé fondamentalement à la question. Pourquoi les deux coprésidents n'étudient-ils pas les méthodes que nous pourrions employer à la seconde lecture pour proposer aux deux Chambres que ce projet de loi soit renvoyé à ce comité-ci de même qu'au comité qui habituellement s'occupe de cette question? Si nous pouvions obtenir cet ordre de renvoi, nous pourrions convoquer les hauts fonctionnaires et leur poser des questions qui seront consignées au compte rendu.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que l'une des recommandations de notre rapport était que l'on nous donne l'autorité, après la deuxième lecture, d'étudier le mécanisme de

[*Text*]

second reading. It would be a very important precedent if we were successful in doing that.

Senator Lafond: Why do not our distinguished chairmen, with the procedural officers, look into that and see what could be achieved?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Should we try it on for size?

Senator Lafond: What could be attempted, if not achieved.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, at least point out that the enabling clause should be referred to our committee; if not, we will do the other.

Senator Lafond: We would not preclude the normal committee from looking into those clauses but, because of our particular interest, before the bill is reported back to either House we would like to have a look at it.

Mr. Hnatyshyn: I am concerned about the setting of postal rates. I do not know if our committee wants to be seized of that particular section, but it seems to me that it is conceivable we may want to take a position with respect to that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Did you say postal rates?

Mr. Hnatyshyn: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This would not have anything to do with postal rates.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It does in the bill; it legitimizes the postal rates by regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I know that, but that was not really what we were talking about as far as this enabling power in concerned.

Senator Lafond: No, but if we can get the bill before us then the door is opened and we can rehash all our past beefs that have not been attended to while we have the bill.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but the main thing is that we should stick to our own particular expertise and not get into the other.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Except that the principle here is an essential one because we have raised it before, and that is whether something as fundamental as postal rates should be increased by regulation or by statute . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is in our . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . particularly where the government is establishing more of an arm's length relationship with the post office than historically has been the case.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Or it should not be done without at least affirmative resolution. That would be an obvious case.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, that is an excellent example.

There are other concerns about the bill that are included in Graham's memorandum but they relate more with the conflict

[*Translation*]

réglementation des projets de loi. Si nous obtenions cela, nous établirions un précédent très important.

Le sénateur Lafond: Pourquoi nos distingués coprésidents n'étudieraient-ils pas la question avec nos agents de la procédure afin de voir ce qu'il est possible de faire?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Devrions-nous essayer?

Le sénateur Lafond: Si on ne réussit pas, on verra jusqu'où nous pouvons aller.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, il faudrait au moins souligner que ces articles habilitants devraient être renvoyés à notre comité.

Le sénateur Lafond: Cela n'empêcherait pas les autres comités d'étudier ces articles, mais étant donné notre intérêt particulier, nous aimerions y jeter un coup d'œil avant que le bill soit renvoyé à l'une des deux Chambres.

M. Hnatyshyn: Ce qui me préoccupe, c'est la fixation des tarifs postaux. J'ignore si notre Comité désire être saisi de cet article en particulier, mais il me semble normal que nous voulions prendre position sur la question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous dit les tarifs postaux?

M. Hnatyshyn: En effet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ceci n'aurait rien à voir avec les tarifs postaux.

Le coprésident (M. Beatty): C'est le cas au bill, car on légitime ces tarifs par réglementation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je le sais, mais ce n'était pas vraiment ce dont nous parlions relativement aux pouvoirs habilitants.

Le sénateur Lafond: En effet, mais si on peut nous renvoyer ce bill, cela nous ouvre la porte, puis nous pouvons ramener toutes nos anciennes demandes auxquelles on a pas répondu, lors de l'étude de ce bill.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, mais l'important c'est que nous devrions nous limiter à notre domaine particulier sans nous embarquer dans autre chose.

Le coprésident (M. Beatty): Sauf qu'il s'agit-là d'un principe essentiel que nous avons déjà soulevé, il s'agit de savoir si quelque chose d'aussi fondamental que les tarifs postaux devraient être augmentés par une réglementation ou par loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, c'est dans notre . . .

Le coprésident (M. Beatty): Surtout lorsque les rapports du gouvernement avec les postes deviennent plus «distants» que par le passé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ou au moins ça ne devrait pas être fait sans une résolution précise. Ce serait un bel exemple.

Le coprésident (M. Beatty): En effet, c'est un excellent exemple.

La note de Graham comporte d'autres préoccupations concernant le bill, mais elles portent plutôt sue le conflit entre les

[*Texte*]

of the government's Crown corporations policy and the independence of it. For example, the Crown corporations policy calls upon the government when they issue directives to a Crown corporation to do so publicly—in the national interest, first of all—and provides for provision for compensation that Crown corporations can apply for if they feel this is costing them money on a commercial ground.

There is provision in here for compensation but it is by no means guaranteed, unlike under the previous Crown corporations bill, and there is no provision that the directives given to the post office be public. The Postmaster General, not the Governor in Council, can make secret orders or secret directives to this new Crown corporation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): My note on that is, would that be covered by the new freedom of information bill?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I do not think so; it would be exempted as a commercial enterprise, would it not?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not know, but I think we should look into the bill and see whether or not it would come under, because certainly if it is anything to do with freedom of information it is something that this committee has always had an interest in.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suspect it would not, because I think it would come under the exemptions for commercial confidentiality. The concern there is that it would allow the Postmaster General, for example, secretly to direct that a post office be built in such and such a place. The order would be completely secret, there would be no provision for it to be made public, and the post office would be held accountable with the fact that the Postmaster General's order would not be known. He could order the rates as well.

Further, if you take a look at the mechanism for appointing vice-presidents there, the Crown corporations policy would call for the president of the corporation, the board, to have the right to appoint vice-presidents, as in a commercial business. Here all those would have to be ratified by the Governor in Council, which means that the management of the new Crown corporation would not have the power to hire and fire on a commercial basis. In addition to that, the salaries would be set by the Governor in Council and not by the board.

It is another instance where it is in conflict with the Crown corporations policy and to the best of my understanding what will be in the new Crown corporations bill when it is reintroduced. But that will be germane to the work of this committee and, I think, is something we should be aware of.

• 1710

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I think that is more on the merits of the bill, is it not?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Fair ball, yes.

[*Traduction*]

principes adoptés par le gouvernement concernant les sociétés de la Couronne et l'autonomie de ces dernières. Par exemple, les principes concernant les sociétés de la Couronne demandent, dans l'intérêt national, d'abord, que le gouvernement leur émette des directives publiquement. Toutefois, une disposition prévoit que les sociétés peuvent demander une indemnisation si, pour des raisons commerciales, elles pensent que cela leur coûte de l'argent.

Ce bill comporte une disposition d'indemnisation, mais sans qu'elle soit garantie comme cela fut le cas dans les bills précédents portant sur ses sociétés de la Couronne et on n'y stipule pas que toutes les directives émises aux postes le soient publiquement. Le ministre des Postes, non le Gouverneur en conseil, peut donner des ordres ou des directives secrets à cette nouvelle société de la Couronne.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que cela serait couvert par le nouveau bill sur la liberté d'accès à l'information.

Le coprésident (M. Beatty): Non, je ne le pense pas; la société serait exclue comme entreprise commerciale, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je l'ignore, mais je pense que nous devrions le vérifier et si cela concerne la liberté d'accès à l'information, c'est quelque chose qui a toujours intéressé ce Comité.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne le crois pas, je pense qu'ils en seraient exemptés au terme de la «confidentialité» commerciale. Ce qui est inquiétant, c'est que cela permettra au ministre des Postes, par exemple, d'ordonner secrètement la construction d'un bureau de poste dans tel ou tel endroit. L'ordre serait complètement confidentiel, il n'y aurait aucune disposition pour le divulguer, et, étant donné que l'ordre du ministre des Postes ne serait pas connu, les postes seraient-elles responsables? Il pourrait aussi bien émettre des ordres concernant les tarifs.

De plus, si l'on regarde la façon dont on nomme les vice-présidents, selon les principes des sociétés de la Couronne, le président de la société, le conseil d'administration, auraient le droit de nommer un vice-président, comme dans une entreprise commerciale. Dans ce cas-ci, ces nominations devraient être ratifiées par le Gouverneur en conseil, ce qui signifie que la direction de la nouvelle société de la Couronne n'aurait pas l'autorité d'embaucher et de débaucher sur une base commerciale. De plus, les traitements seraient fixés par le Gouverneur en conseil et non par le conseil.

Voilà un autre cas où il y a conflit entre le principe des sociétés de la Couronne et ce qui sera contenu dans le projet de loi sur une nouvelle société de la Couronne lorsqu'il sera réintroduit. Mais cela nous concerne et nous devrions nous y intéresser.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, je pense qu'il s'agit davantage des mérites du bill, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Beatty): Vous avez raison, en effet.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): However I would be interested if you could take a look, Graham, at freedom of information and whether directives like that from the minister would be under one of the present exemptions. I would be interested in connection with the freedom of information bill itself.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): My strong suspicions is that it is exempted on commercial confidentiality. Is there any other business? I guess we can declare the meeting adjourned.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next time I will let you be the chairman.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thanks anyway.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Toutefois, Graham, cela m'intéresserait si vous pouviez jeter un coup d'œil pour voir si les directives du ministre dans ce cas-là tomberaient sous le coup des exemptions actuelles du bill visant la liberté d'information.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense fortement que c'est le cas aux termes de la «confidentialité» commerciale. Y a-t-il autre chose? Je pense que nous pouvons lever la séance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La prochaine fois, je vous laisserai présider.

Le coprésident (M. Beatty): Merci quand même.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, November 6, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le jeudi 6 novembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27767—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRE TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	Robinson (*Burnaby*)—(11)
Kempling	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1980
(12)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Lafond and Lewis.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Nepean-Carleton*), Dubois and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its premanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1.*)

On the Public Service Health Insurance Directives:

It was agreed,—The Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-101—Specification 112 and 114 Tank Car Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-507—Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/79-509—Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment

SOR/79-548, SOR/79-549, SOR/79-550—Tariffs of Fees under Canadian and British Insurance Companies Act, Loan Companies Act and Trust Companies Act, revocations.

On SOR/79-579—Meat Inspection Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-822, SOR/77-1046, SOR/79-612—Yukon Placer Mining Prohibition Orders:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-768—Supreme Court Rules of the Northwest Territories

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1980
(12)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Lafond et Lewis.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Nepean-Carleton*), Dubois et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972. c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1.*)

Quant à la directive concernant l'assurance-maladie de la Fonction publique:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du Trésor, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-101—Règlement sur les spécifications 112 et 114 de la C.C.T. Wagons-citernes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-507—Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche—Modification

DORS/79-509—Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisation)—Modification

DORS/79-548, DORS/79-549, DORS/79-550—Tarifs des droits en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies de prêt et la Loi sur les compagnies fiduciaires—Abrogations

Quant au DORS/79-579—Règlement sur l'inspection des viandes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux DORS/77-822, DORS/77-1046, DORS/79-612—Décrets sur la prospection de l'or (Yukon):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-768—Règles de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest

SOR/79-945—Northwest Atlantic Fisheries Regulations, revocation

SOR/79-405—Atlantic Fishery Regulations, amendment

On SOR/77-411—Atlantic Fishery Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and Oceans with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-65—Fish Inspection Regulations, amendment.

On SOR/80-184—Honey Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-210—General Motors of Canada Limited Exemption Order, 1979.

On SOR/80-215—Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Finance with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-246—Plant Quarantine Regulations, amendment.

On SI/80-93—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment:

It was agreed,—That the Committee present a report to both Houses concerning SI/80-93.

On SOR/77-703—Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Post-Office Department with respect to certain comments by the Committee.

On C.R.C. c. 729—Repayment of Receipts Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/76-358—Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

SOR/74-77—Lobster Fishery Regulations.

On SOR/74-415—Weights and Measures Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Consumer

DORS/79-945—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Abrogation

DORS/79-405—Règlement de pêche du l'Atlantique—Modification

Quant au DORS/77-411—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et des Océans concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/80-65—Règlement sur l'inspection du poisson—Modification.

Quant au DORS/80-184—Règlement sur le miel—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/80-210—Décret de dépenses de 1979 de la General Motors of Canada Limited.

Quant au DORS/80-215—Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Finances concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/80-246—Règlement sur la quarantaine des plantes—Modification.

Quant au TR/80-93—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des matières plastiques—Modification:

Il est convenu,—Que le Comité présente un rapport aux deux Chambres concernant le TR/80-93.

Quant au DORS/77-703—Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Postes concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au C.R.C. c. 729—Règlement sur le remboursement de recettes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du Trésor concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/76-358—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification

Le DORS/74-77—Règlement de pêche du homard.

Quant au DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la

and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-359—Quebec Fishery Regulations, amendment

SOR/78-200, SOR/78-923—Northwest Territories Supreme Court Summary Conviction Appeal Rules

SOR/79-458—Alberta Fishery Regulations, amendment

SOR/79-889—Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations, amendment

Regulations made under the Export and Import Permits Act
(Before the Committee Mar. 25/76 and Dec. 7/76)

SOR/79-418—Ontario Pork Producers' Marketing Order

SOR/79-421, SOR/79-465, SOR/79-572—Unemployment Insurance Regulations, amendments

SOR/79-429—Older Worker Employment and Training Incentive Program Regulations, revocation

SOR/79-430—Broadcasting Industry Commission Salesmen Hours of Work Regulations

SOR/79-431—Halifax Electricity Service By-law, amendment

SOR/79-435—Adult Occupational Training Regulations, amendment

SOR/79-436—Oshawa Harbour Commissioners By-laws, amendment

SOR/79-437—Ships Crews Food and Catering Regulations, amendment

SOR/79-441—Schedule C to the Financial Administration Act, amendment

SOR/79-449—New Brunswick Fishery Regulations, amendment

SOR/79-450—Nova Scotia Fishery Regulations, amendment

SOR/79-455, SOR/79-464—General Radio Regulations, Part II, amendment

SOR/79-456—Exemption from Charges (Chevron Canada Limited) Order

SOR/79-457—Alberta Fishery Regulations, amendment

SOR/79-463—Low Value Commercial Invoice Regulations, amendment

SOR/79-467—Third Class Mail Regulations, amendment

SOR/79-468—Fourth Class Mail Regulations, amendment

SOR/79-477—Industrial Milk and Cream Stabilization 1979-80 Regulations

Consommation et des Corporations concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-359—Règlement de pêche du Québec—Modification

DORS/78-200, DORS/78-923—Règles régissant les appels contre les déclarations sommaires de culpabilité devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest

DORS/79-458—Règlement de pêche de l'Alberta—Modification

DORS/79-889—Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger—Modification

Règlements établis sous la Loi sur les licences d'exportation et d'importation
(Soumis au Comité le 25 mars 1976 et 7 décembre 1976)

DORS/79-418—Décret sur la commercialisation des porcs de l'Ontario

DORS/79-421, DORS/79-465, DORS/79-572—Règlement sur l'assurance-chômage—Modifications

DORS/79-429—Règlement sur le programme d'encouragement à l'emploi et à la formation des travailleurs âgés—Abrogation

DORS/79-430—Règlement sur la durée du travail des vendeurs à commission dans l'industrie de la radiodiffusion

DORS/79-431—Règlement sur le service d'électricité d'Halifax—Modification

DORS/79-435—Règlement sur la formation professionnelle des adultes—Modification

DORS/79-436—Règlement des commissaires du port d'Oshawa—Modification

DORS/79-437—Règlement sur l'alimentation et le service de table des équipages de navire—Modification

DORS/79-441—Annexe C de la Loi sur l'administration financière—Modification

DORS/79-449—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification

DORS/79-450—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification

DORS/79-455, DORS/79-464—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification

DORS/79-456—Décret d'exemption de la redevance (Chevron Canada Limited)

DORS/79-457—Règlement de pêche de l'Alberta—Modification

DORS/79-463—Règlement sur les factures commerciales comportant une valeur modique—Modification

DORS/79-467—Règlement sur les objets de la troisième classe—Modification

DORS/79-468—Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification

DORS/79-477—Règlement de 1979-1980 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème de transformation

SOR/79-484—Manitoba Fishery Regulations, amendment

SOR/79-489—Foreign Aircraft Security Measures Regulations, amendment

SOR/79-490—Hamilton Harbour Berthage and Anchorage Tariff By-law, amendment

SOR/79-492—Regulations respecting the Method of computing nominal Horse Power for Engines in Steamships, amendment

SOR/79-493—Ships' Deck Watch Regulations, amendment

SOR/79-494—Toronto Harbour Cargo Rates By-law, amendment

SOR/79-500—Supplementary Death Benefit Regulations, amendment

SOR/79-502—Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations, amendment

SOR/79-505, SOR/79-602—Customs Duties Drawback Regulations, amendments

SOR/79-506, SOR/79-603—Customs Duties Reduction Regulations, amendment

SOR/79-515—Probate, Administration and Guardianship Rules of the Supreme Court of the Northwest Territories

SOR/79-516—Prince Edward Island Hog Marketing Levies Order, amendment

SOR/79-522—Reduction of Charges (Eastern Canadian Exchanges April, 1979) Order

SOR/79-525—Delegation of Powers (Customs) Regulations

SOR/79-533—Random Sound Anchorage Regulations, amendment

SOR/79-534—Off Grades of Grain and Grades of Screenings Order, amendment

SOR/79-535—Canadian Chicken Marketing Agency Delegation of Quota Order

SOR/79-537—Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment.

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/79-484—Règlement de pêche du Manitoba—Modification

DORS/79-489—Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)—Modification

DORS/79-490—Règlement sur les droits d'amarrage et de mouillage du port de Hamilton—Modification

DORS/79-492—Règlement concernant le Mode de calcul de la puissance nominale de la machine des navires à vapeur—Modification

DORS/79-493—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires—Modification

DORS/79-494—Règlement des droits de cargaison du port de Toronto—Modification

DORS/79-500—Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—Modification

DORS/79-502—Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique—Modification

DORS/79-505, DORS/79-602—Règlement de drawback des droits de douane—Modifications

DORS/79-506, DORS/79-603—Règlement de réduction des droits de douane—Modification

DORS/79-515—Règles de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest en matière d'homologation, d'administration et de tutelle

DORS/79-516—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation des porcs de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/79-522—Décret de réduction de redevances (échanges dans l'Est canadien, avril 1979)

DORS/79-525—Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)

DORS/79-533—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Random—Modification

DORS/79-534—Arrêté sur les classes de grain défectueuses et les classes de criblures—Modification

DORS/79-535—Ordonnance sur la délégation du pouvoir de contingentement de l'Office canadien de commercialisation des poulets

DORS/79-537—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modification

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 6, 1980

• 1113

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Our joint-chairmen today unfortunately cannot be here because of various other duties, including the Special Committee on the Constitution, and as vice-chairman I have agreed to act in this capacity. I realize that at the moment we do not have a member of the official opposition, but I think it is understood we can carry on business. If there are any questions when a member of the opposition does arrive, we can always revert to any questions they may have on anyting that we have covered in the meantime.

The first item we have before us today is directives relating to health insurance coverage for public servants and others remunerated from the Consolidated Revenue Fund of Canada and their dependants. This is SOR/78-594.

We have our counsel's comments with regard to these items and it is noted in comment number one that this has not been regarded as a statutory instrument because there is no magic formula. I wonder if our counsel has any comment to make with regard to that. Is it recommended that the magic formula be inserted in this, or should we assume that it just is not a statutory instrument?

Mr. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, I think it is probably inappropriate to think about inserting the magic formula in an appropriation act that is already many years old. What really is involved is the traditional battle between the committee and the government's legal advisers on the definition of a statutory instrument. The committee's position has always been that the magic formula is unnecessary to produce a statutory instrument. The Crown's position has been for the last seven years that a magic formula is necessary, and this position is put once again in Dr. LeClair's letter of April 26, 1979 where he notes that advice of the legal advisers to the Privy Council Office was given that Section 26 of the Statutory Instruments Act is not applicable to these directives.

• 1115

Notwithstanding that, as the committee has in the past commented on instruments which the Crown does not regard as statutory instruments, the committee might very well wish to treat these directives as being within its jurisdiction.

The Vice-Chairman: Then our counsel is advising the committee that in his view it is actually a regulation and not to be considered as a statutory instrument, even though this is denied by the legal advisers for the Treasury Board.

Mr. Eglington: That is right.

The Vice-Chairman: Then where do we go?

Senator Lafond: All we can do at the moment is put it on record to keep the controversy open until such time as we get the Statutory Instruments Act amended, or somebody else does. It may take another generation.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 6 novembre 1980

[*Traduction*]

Le vice-président: Notre coprésident ne peut malheureusement assister à la réunion aujourd'hui à cause de ses nombreuses autres fonctions, il doit siéger entre autre au Comité spécial de la Constitution. En ma qualité de vice-président, j'ai acceptè de le remplacer. je me rends compte qu'à ce moment-ci nous n'avons pas de représentant de l'Opposition officielle, mais nous avons convenu dans un cas comme celui-ci de commencer les débats. s'il en arrive un et s'il a des questions à poser concernant les questions préalablement discutées, nous pourrons toujours revenir sur celles-ci.

La première question à l'ordre du jour aujourd'hui a trait à la directive concernant la protection qu'offre l'Assurance-maladie aux fonctionnaires et aux employés rénumérés sur le fonds du revenu consolidé du Canada et aux personnes à leur charge. Il s'agit du document DORS/78-594.

Nous avons un commentaire du conseiller à ce sujet et vous remarquerez au paragraphe 1 que cette directive n'est pas considérée comme un texte règlementaire parce qu'il n'existe pas de formule magique. Le conseiller a peut-être des observations à nous faire à ce sujet. La formule magique devrait-elle être incluse ou devons-nous présumer qu'il ne s'agit simplement pas d'un texte règlementaire?

M. Eglington (Conseiller du Comité): Monsieur le président, il ne serait pas approprié à mon avis d'inclure la formule magique dans une loi de finance qui existe déjà depuis de nombreuses années. Ceci souligne de nouveau la lutte traditionnelle qui existe entre les conseillers juridiques du comité et ceux du gouvernement sur la définition d'un texte réglementaire. Le comité a toujours prétendu que la formule magique n'était pas nécessaire pour produire un texte réglementaire. La Couronne prétend depuis sept ans que la formule magique est nécessaire et c'est la position qu'elle adopte de nouveau dans la lettre du 26 avril 1979 de M. LeClair où il souligne que suivant les conseils reçus par les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires ne s'applique pas auxdites directives.

Cependant, puisque le comité a par le passé commenté des textes que la Couronne ne considère pas être des textes réglementaires, il pourrait très bien vouloir traiter ces directives comme étant de sa juridiction.

Le vice-président: Le conseiller nous avise donc qu'il s'agit bien d'un règlement qui ne doit pas être considéré comme un texte réglementaire, même si les conseillers juridiques du Conseil du Trésor le nient.

M. Eglington: C'est juste.

Le vice-président: Alors que faisons-nous?

Le sénateur Lafond: Tout ce que nous pouvons faire pour l'instant c'est de consigner au compte rendu que la controverse se poursuit jusqu'à ce que la Loi sur les textes réglementaires

[*Text*]

The Vice-Chairman: Concerning counsel's comment number two with regard to the same matter, I see part of it has been resolved in that the matter has been rectified as far as the translation problem is concerned. Then there is the other portion ot it, and I would suggest that perhaps this could be referred back to the department for further consideration and possible rectification.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, it would also assist in making the committee's point that these are statotury instruments if the committee were to comment on the unnecessary discretions, especially in Sections 24 and 25 where a person actually satisfies the minister of various facts. There appears to be absolutely no reason why the minister should then have a discretion to reimburse the applicant or not to reimburse him.

Senator Lafond: Is it agreed that we note our objection and make it known?

The Vice-Chairman: All right. I think we should print counsel's comments, and the last letter of Maurice LeClair dated April 26, 1979 from the Treasury Board, which clarifies their position on this point.

Directives relating to Health Insurance Coverage for public servants and others remunerated from the consolidated revenue found of Canada and their dependants

January 14, 1980

1. These Directives, although replacing a revoked regulation, are not regarded as being a statutory instrument, presumably because there is no magic formula in the enabling vote which speaks only of "as Treasury Board prescribes". (See attached correspondence)

2. The drafting slips and translation problems noted in the original Regulations have been rectified. Unnecessary discretions are still reserved in sections 24 and 25(1) by the use of "may" and in section 12(4) by use of the phrase "in the opinion of". These might not be thought to be hanging matters except, perhaps, by some hapless public servant who feels the discretions have been improperly used against him, e.g. where the Minister opines that he could have become insured under a provincial plan but the plan has refused him. Such bureaucratic muddles are believed to happen from time to time.

April 26, 1979

Mr. G.C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
on Regulations and Other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

In reply to your request of April 3, 1979, I am enclosing herewith a copy of the Public Service Health Insurance Directives.

[*Translation*]

soit modifiée grâce à nous ou à d'autres. Ça ne se fera peut-être pas de notre vivant.

Le vice-président: Au sujet du deuxième paragraphe des commentaires du conseiller sur la même question, je constate que la partie concernant les problèmes de traduction a été rectifiée. Pour ce qui est de l'autre partie, je propose qu'elle soit renvoyée au ministère pour réexamen et rectification peut-être.

M. Eglington: Monsieur le président, il faudrait peut-être souligner que, de l'avis du comité, il s'agit de textes réglementaires, si nous voulons commenter les pouvoirs discrétionnaires inutiles, surtout aux articles 24 et 25 par lesquels une personne doit convaincre le ministre de certains faits. Il ne semble pas du tout y avoir de raison pour que le ministre ait ce pouvoir discrétionnaire de rembourser ou non le requérant.

Le sénateur Lafond: Êtes-vous d'accord pour que nous fassions connaître notre opposition à cette mesure?

Le vice-président: Très bien. Il faudra à notre avis faire imprimer le commentaire du conseiller et la dernière lettre de Maurice LeClair, en date du 26 avril 1979, puisqu'elle précise la position du Conseil du Trésor à ce sujet.

Directives concernant la protection qu'offre l'assurance maladie aux fonctionnaires et autres employés rémunérés sur le fonds du revenu consolidé du Canada et aux personnes à leur charge

14 janvier 1980

1. Bien qu'elle remplace un règlement abrogé, cette directive n'est pas considérée comme un texte réglementaire, sans doute parce qu'il n'existe pas de formule magique dans le texte habilitant qui indique simplement «comme le prescrit le Conseil du trésor». (Voir correspondance jointe.)

2. Les erreurs de rédaction et les problèmes de traduction relevés dans le règlement initial ont été rectifiés. Les articles 24 et 25(1) avec le terme «peut», et le paragraphe 12(4), avec l'expression «de l'avis de» confèrent encore des pouvoirs discrétionnaires. Cela n'est pas bien grave, sauf peut-être pour quelque malheureux fonctionnaire qui estime que ce pouvoir discrétionnaire a été injustement utilisé contre lui; c'est le cas, par exemple, lorsque le ministre est d'avis que ledit fonctionnaire aurait pu se faire assurer par un régime provincial mais qu'il s'en voit exclu. Notons que ce genre de complication administrative survient de temps en temps.

Le 26 avril 1979

Monsieur G.C. Eglington
Comité mixte permanent
du Sénat et de la Chambre
des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 3 avril 1979, veuillez trouver ci-joint une copie des directives sur l'assurance-maladie de la Fonction publique.

[*Texte*]

I would point out again, however, that following the advice received by the Legal Advisers to the Privy Council Office, Section 26 of the Statutory Instruments Act is not applicable to the said Directives as they do not constitute a "regulation" or "statutory instrument" within the meaning and for the purposes of the Act.

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: We now have SOR/79-101, Specification 112 and 114 Tank Cars Regulations. The error in the French version apparently has been resolved. is there any problem there?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there is a promise to amend it, but as at October 24 the amendment has not come through.

The Vice-Chairman: We could probably follow up and ask them when they are going to provide the amendment.

The other point I was going to make is that the commission has recommended that the regulation be amended, but then they do not set a time. I suppose that is why we want to do the follow up now.

March 20, 1979

Miss L. Mayrand,
Legal Advisor,
Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-101, Specification 112 and 114 Tank Cars Regulation

Dear Miss Mayrand:

This is to acknowledge receipt of your letter dated March 14 and to thank you for having brought this error to our attention.

The Commission will amend this regulation as soon as possible and bring the proper rectification to paragraph 2 (2) (a) and sub-section 2 (3).

Yours sincerely,

Gilbert W. Nadeau,
General Counsel.

The Vice-Chairman: All right, the next item, References to regulations in Explanatory Notes. This has resulted in a letter of our counsel, Mr. Eglington, of July 24, 1979, and it refers specifically to explanatory notes for SOR/79-507 and SOR/79-509, Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, as amended.

[*Traduction*]

Cependant je voudrais de nouveau souligner que, suivant les conseils reçus par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires ne s'applique pas auxdites directives étant donné qu'elles ne constituent pas un «règlement» ou un «texte réglementaire» selon la Loi.

je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président: Nous avons maintenant le document DORS/79-101, Règlement sur les spécifications 112 et 114 de la C.C.T. wagons-citernes. L'erreur que contenait la version française a apparemment été rectifiée. Y a-t-il d'autres difficultés?

M. Eglington: Monsieur le président, il y a une promesse de modification, mais au 24 octobre l'amendement n'avait pas encore été reçu.

Le vice-président: Nous pourrions peut-être donner suite à cette lettre en leur demandant quand l'amendement nous parviendra.

Je voulais également souligner que la Commission a recommandé que le règlement soit modifié, mais qu'elle n'a pas mentionné de date. C'est la raison pour laquelle nous voulons donner suite à cette lettre.

Le 20 mars 1979

Mademoiselle L. Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-101, Règlement sur les spécifications 112 et 114 de la C.C.T. Wagons-citernes

Mademoiselle,

Nous avons bien reçu votre lettre du 14 mars 1979 et vous remercions d'avoir porté cette erreur à notre attention.

La Commission apportera une modification à ce règlement sous peu et profitera de l'occasion pour insérer la rectification nécessaire à l'alinéa 2(2)a) et au paragraphe 2(3) du règlement.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Avocat général
Gilbert W. Nadeau

Le vice-président: Très bien, le prochain document a trait aux références aux règlements dans les notes explicatives. Le conseiller, M. Eglington, a rédigé une lettre à ce sujet, le 24 juillet 1979, dans laquelle il traite plus particulièrement des notes explicatives concernant les documents DORS/79-507 et DORS/79-509, Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—Modification.

[*Text*]

Counsel may wish to say something further on this in view of the letter of Henri Chassé of August 3, 1979, since there has been nothing further since then. He says:

> In future any reference to P.C. numbers will either be deleted or the SOR or SI number will be substituted for the P.C. number.

Is this satisfactory to you?

• 1120

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. This was placed on the agenda because I think it is probably necessary to record for the benefit of everybody that the use of PC numbers is terribly confusing and the proper number to use is the SOR number.

Many departments, I think, experienced quite understandable difficulties in adjusting to the new explanatory note procedure. This was just one of the kinks in the system which has now been ironed out.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Counsel.

July 24, 1979

The Assistant Clerk of the Privy
Council,
(Orders in Council),
Varette Bldg.,
130 Albert Street,
Ottawa K1A 0A3

Re: References to regulations in Explanatory Notes

Dear Colonel Chassé:

I am naturally happy to see Explanatory Notes appearing with regulations in an increasing number of cases. However, in two recent cases, SOR/79-507, Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment and SOR/79-509, Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment, the Explanatory Notes contain references to earlier regulations by P.C. number only and not by S.O.R. number. A reader of the Gazette, or of an individual regulation bearing an S.O.R. number, would I suggest, be very little helped by an Explanation couched in terms of a P.C. number with no accompanying S.O.R. or S.I. The S.O.R. and S.I. numbers are the distinctive numbers of the statutory instrument series while the P.C. number is also borne by any number of other types of documents. We both know how bothersome the mystique of the P.C. number is, and I enclose another example from yesterday's "Globe and Mai.".

I wonder if it would be possible in future cases to give S.O.R. or S.I. numbers in addition to or in substitution for P.C. numbers?

With kind regards,

Yours sincerely,

[*Translation*]

Notre conseiller voudra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet, puisque nous n'avons rien reçu depuis la lettre du 3 août 1979 écrite par Henri Chassé, où il disait:

> A l'avenir, toute référence semblable sera soit supprimée soit désignée par un numéro DORS ou TR.

Êtes-vous d'accord?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Ce document a été placé à l'ordre du jour car il est utile à mon avis que nous nous rendions compte que l'utilisation des numéros CP prête énormément à confusion et qu'il faudrait utiliser plutôt les numéros DORS.

Un grand nombre de ministères ont eu beaucoup de difficultés évidemment à s'adapter à cette nouvelle procédure concernant les notes explicatives. Voilà un des vices au système qui a été éliminé.

Le vice-président: Merci, monsieur le conseiller.

Le 24 juillet 1979

Greffier adjoint du Conseil privé,
(Décrets du Conseil)
Immeuble Varette
130, rue Albert
Ottawa K1A 0A3

Objet: Références aux règlements dans les notes explicatives

Mon Colonel,

Je suis évidemment très satisfait qu'il y ait de plus en plus de notes explicatives accompagnant les règlements. Toutefois, à deux reprises, récemment, dans le cas du DORS/79-507, Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche—modification et du DORS/79-509, Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—modification, ces notes contiennent des références à des règlements antérieurs désignés uniquement par leur numéro C.P. et non pas par leur numéro DORS. Un lecteur de la Gazette ou d'un règlement portant un numéro DORS ne trouverait pas, ne semble-t-il, grand recours dans une explication lui donnant un numéro C.P. et pas de numéro DORS ou TR. Ces derniers sont les numéros distinctifs de la série de texte réglementaires alors que le numéro C.P. se retrouve sur toute sorte de documents. Nous savons l'un et l'autre combien est agaçante la mystique du numéro C.P. et je vous adresse ci-joint un autre exemple tiré du *Globe and Mail* d'hier.

Serait-il possible à l'avenir de donner les numéros DORS ou TR en plus ou à la place des numéros C.P.?

Veuillez recevoir, Mon Colonel, mes salutations distinguées.

[*Texte*]

August 3, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: References to Regulations in Explanatory Notes

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of July 24 concerning explanatory notes published in the Canada Gazette.

With respect to the explanatory notes for SOR/79-507, Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment and SOR/79-509, Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment, the references to earlier regulations by P.C. number should not have appeared in the text. In future any reference to P.C. numbers will either be deleted or the SOR or SI number will be substituted for the P.C. number.

Your observations and comments are appreciated.
Yours truly,

The Vice-Chairman: We will move on then with the SOR/79-548, SOR/79-549, SOR/79-550—Tariffs of Fees—revocations. We have a letter from Mr. H. B. McDonald, Director, Legal Services, dated January 22, 1980, which should be printed, as well as counsel's letter of January 10, 1980.

January 10, 1980

Dr. E. P. Neufeld,
Assistant Deputy Minister
Tax Policy and Federal Provincial
Relations Branch,
Department of Finance,
OTTAWA.

RE: SOR/79-548, SOR/79-549, SOR/79-550—
Tariffs of Fees—revocations

Dear Dr. Neufeld:

When placing these revocations on the Committee's agenda, I should like to be able to say why the several fees provided for have been revoked and whether or not they have or will be replaced by fees made under some other authority. Although the answer may be obvious, I have missed it and I shall be glad of your advice.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Le 3 août 1979

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlement
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Références aux règlements dans les notes explicatives

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 24 juillet à propos des notes explicatives publiées dans la Gazette du Canada.

Pour ce qui est des notes explicatives concernant le DORS/79-507, Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche, modification et le DORS/79-509, Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations), le texte n'aurait pas dû faire allusion à des règlements antérieurs désignés par leur numéro C.P. A l'avenir, toute référence semblable sera soit supprimée soit désignée par un numéro DORS ou TR. Je vous sais gré de vos observations et remarques.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président: Nous passons maintenant aux documents DORS/79-548, DORS/79-549, DORS/79-550, Tarifs des droits-Abrogations. La lettre du 22 janvier 1980 de M. H. B. McDonald, directeur du contentieux, devrait être imprimée de même que celle du conseiller du 10 janvie 1980.

Le 10 janvier 1980

Monsieur E. P. Neufeld
Sous-ministre adjoint
Direction de la politique de l'impôt
et des relations fédérales-provinciales
Ministère des Finances
OTTAWA

Objet: DORS/79-548, DORS/79-549, DORS/79-550—
Tarifs des droits—Abrogations

Monsieur,

Lors de l'étude des abrogations susmentionnées par le Comité, j'aimerais être en mesure de préciser pourquoi les Tarifs ont été abrogés et s'ils seront ou non remplacés par de nouveaux tarifs conformément à une autre Loi. La réponse est peut-être évidente, mais comme je l'ignore, je préfère obtenir votre avis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[*Text*]

January 22, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
of The Senate
and The House of Commons
on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa K1A 0A4.

Re: SOR/79-548, SOR/79-549, SOR/79-590—
Tariffs of Fees—Revocations

Dear Mr. Eglington:

Your letter of January 10, 1980, addressed to Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Department of Finance, was forwarded to the attention of the Department of Insurance since it is this Department that administers the various statutes under which the Tariffs of Fees were made and subsequently revoked.

The Canadian and British Insurance Companies Act, the Loan Companies Act, and the Trust Companies Act all provide for the incorporation of companies by letters patent and authorize the Governor in Council to prescribe the fees for the issue of such letters patent and supplementary letters patent. When the Tariffs of Fees were established in 1970, they were based on the fees then charged under the Canada Corporations Act for the issue of letters patent and supplementary letters patent under that Act. As you know, business corporations are now incorporated under the Canada Business Corporations Act by the issue of articles of incorporation and the fees charged for the issue of such articles and other documents under the revised legislation are intended only to recover the costs incurred by the Department of Consumer and Corporate Affairs.

On a review of the matter, it became apparent to the Department of Insurance that if the cost recovery basis was to be applied to the determination of fees for the issue of letters patent under its legislation, there was no reason to charge fees, since, as required by section 7 of the Department of Insurance Act, all costs incurred in the administration of the statutes in question were assessed against the companies to which they applied.

Yours truly,

The Vice-Chairman: It would appear to me that the discussion here has to do with the question of fees, and if it is a recovery of costs it seems to be that there is no problem. I find it a bit confusing; is it suggested really that the word "fees" just be omitted, if all you are doing is recovering costs?

Mr. Eglington: I think the situation, Mr. Chairman, is that a tariff of fees was previously prescribed for incorporation of insurance companies. Then under the new law relating to the incorporation of ordinary business companies there has been the substitution of standard fees for recovery of costs.

[*Translation*]

Le 22 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
A/S Le Sénat
Ottawa
K1A 0A4

Objet: DORS/79-548, DORS/79-549, DORS/79-550—
Tarifs des droits—Abrogations

Monsieur,

Votre lettre du 10 janvier 1980, au sous-ministre adjoint des finances, M. E. P. Neufeld, a été transmise au département des assurances qui veille à l'application des lois en vertu desquelles les tarifs des droits ont été adoptés et subséquemment abrogés.

La Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies de prêts et la Loi sur les compagnies fiduciaires régissent la constitution de sociétés par lettres patentes et autorisent le gouverneur en conseil à établir les droits d'émissions des lettres patentes et des lettres patentes supplémentaires. Les tarifs des droits, créés en 1970, ont été établis en fonction des droits alors exiges en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes régissant l'émission de lettres patentes et de lettres patentes supplémentaires. Comme vous le savez, les corporations commerciales sont maintenant constituées aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes par l'émission de statuts de constitution; les droits exigés pour l'émission des statuts et autres documents en vertu de la nouvelle loi servent uniquement à défrayer le ministère de la Consommation et des Corporations pour les dépenses engagées.

Après étude de la question, le département des assurances a constaté que si on se fonde sur la base des recouvrements des dépenses pour déterminer les droits d'émission de lettres patentes en vertu de la loi, il n'y a pas lieu d'exiger de droits puisque, conformément à l'article 7 de la Loi sur le département des assurances, toutes les dépenses afférentes à la mise à exécution des lois en cause sont exigées des sociétés concernées.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président: Je crois que la discussion porte sur la question des tarifs, et s'il y a recouvrement des dépenses, il ne semble pas y avoir de problème. Ce n'est pas très facile à comprendre, est-ce qu'on propose réellement que le mot «droits» soit omis si on ne fait que recouvrer les dépenses?

M. Eglington: Monsieur le président, un tarif des droits avait été précédemment exigé pour la constitution de sociétés d'assurance. En vertu de la nouvelle loi qui a trait à la constitution en sociétés, de corporations d'affaires ordinaires, on a remplacé le recouvrement des dépenses par des droits.

[*Texte*]

Since under the insurance act costs were recovered in any event from the insurance companies there is, if you like, a moral objection to charging them an additional fee beyond cost for the incorporation of an insurance company as distinct from any other sort of business company. So all I was seeking originally was an explanation as to why the tariff had been revoked.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Is counsel happy with the explanation?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes, I gathered when I read the thing it appeared to be satisfactory too.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Baker.

Our next item is the Meat Inspection Regulations, Meat Inspection Act, P.C. 1979-2123, which is SOR/79-579. We have counsel's comments which we can print. We also have counsel's letter of February 26, 1980 to Dr. John McGowan, Assistant Deputy Minister—Food Production and Inspection, Department of Agriculture, to be printed; as well as Dr. McGowan's letter of March 12, 1980.

MEAT INSPECTION REGULATIONS
Meat Inspection Act
P.C. 1979-2123

February 26, 1980

1. Section 5(5)(*b*)

The Department's explanation of this provision is as follows:

> "Section 5.(5)(*b*) is intended to give the Minister the power to either suspend or cancel the registration. The prosecution clauses under section 10 of the Act apply only to violations of the Act and Regulations made under 8(4). Suspension or cancellation of the registration would be the only effective way to deal with repeated and willful violations of the regulations for which the penalty clauses in section 10 of the Act do not apply. Suspension or cancellation of registration may also be given consideration under exceptional circumstances if the violation continues while prosecution is in progress."

It is still not clear when cancellation as distinct from suspension will be employed and why.

2. Sections 6(11) and 11(2)(*b*)

The Department has agreed to redraft these two provisions to remove ambiguity and poor English.

3. Section 12(4)

The Department has agreed to delete the vague words "for a limited period of time".

[*Traduction*]

Étant donné qu'en vertu de la Loi sur le département des assurances, les coûts sont recouvrés de toute façon des compagnies d'assurance, il y a objection morale, si vous voulez, à leur imposer un droit additionnel, en sus des coûts de constitution d'une compagnie d'assurance car ces coûts seraient plus élevés que ceux pour toute autre société. J'ai voulu surtout savoir au départ pourquoi les tarifs avaient été abrogés.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le conseiller est-il satisfait des explications?

M. Eglington: Oui.

M. Baker (Nepean-Carleton): La lettre m'a aussi semblé être satisfaisante.

Le vice-président: Merci, monsieur Baker.

Le prochain document, DORS/79-579, a trait au règlement sur l'inspection des viandes, Loi sur l'inspection des viandes, CP 1979-2123. Nous pouvons faire imprimer le commentaire du conseiller. Nous avons également une lettre que le conseiller a adressée le 26 février 1980 au sous-ministre adjoint de la production et de l'inspection des aliments, ministère de l'Agriculture, M. John McGowan. Il faut également l'imprimer de même que la réponse de M. McGowan le 12 mars 1980.

RÈGLEMENT SUR L'INSPECTION DES VIANDES
Loi sur l'inspection des viandes
C.P. 1979-2123

Le 26 février 1980

1. Alinéa 5(5)*b*)

Voici l'explication du ministère concernant cette disposition:

> «L'alinéa 5(5)*b*) vise à donner au ministre le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement. Les dispositions relatives aux poursuites de l'article 10 de la Loi s'appliquent uniquement dans le cas de violations de la Loi et des règlements établis en vertu du paragraphe 8(4) de la Loi. L'annulation ou la suspension de l'enregistrement constituerait la seule façon efficace de sévir contre les violations répétées et intentionnelles des règlements pour lesquels les dispositions de l'article 10 de la Loi ne s'appliquent pas. Ces deux mesures peuvent être également envisagées dans les circonstances exceptionnelles, si les violations se poursuivent lorsque des poursuites sont engagées.

Il n'est pas encore précisé quand ni pourquoi sera employée soit l'annulation, soit la suspension.

2. Paragraphe 6(11) et alinéa 11(2)*b*)

Le ministère a accepté de rédiger à nouveau ces deux dispositions afin d'enlever toute ambiguïté et d'améliorer le texte anglais.

3. Paragraphe 12(4)

Le ministère a accepté de supprimer les termes vagues suivants: «pour un temps limité».

[*Text*]

4. Section 38

The Department's explanation as to how the Minister's determination as to quantities of samples will be made and disseminated is as follows:

> "The quantity of sample has been determined as minimum of one can per report. The past performance of the registered establishment is the guide for the determination of the quantity of cans to be incubated. In exceptional cases total incubation is demanded if doubt exists regarding the safety of the canned meat products. Incubated cans that do not show defects are considered wholesome and may be marketed by the firms."

5. Section 45

The Department has agreed to replace this ultra vires provision with one that is intra vires and conforms to the Department's real object.

6. Section 60

The Department advises that the phrase "soaked in water" is a term of art well understood in the trade.

7. Section 89(3)

This provision is reproduced from section 8(4) of the Consumer Packaging and Labelling Regulations which are regarded as superseding all other legislation relating to labelling requirements of consumer goods. One can not but wonder if it would not be more sensible in the circumstances set out in section 89(3) to allow exemptions from any official language requirements.

8. Section 89(5)

This too is reproduced from the Consumer Packaging and Labelling Regulations. What are "12 cumulative months"?

9. Sections 6(10)(*c*) and 110

See correspondence attached.

February 26, 1980

Dr. John McGowan,
Assistant Deputy Minister,
Food Production and Inspection,
Department of Agriculture,
Ottawa.

Re: SOR/79-579, Meat Inspection Regulations

Dear Dr. McGowan,

I refer to Mr. Heney's very helpful letter of 8th instant which explained many of the provisions of the Regulations which I did not understand. I am still puzzled by sections 6(10)(c) and 110.

[*Translation*]

4. Article 38

En ce qui concerne la taille de l'échantillon déterminée par le ministre, voici l'explication du ministère;

> «La taille de l'échantillon a été fixée à un minimum d'une boîte par rapport. Le dernier résultat concernant l'établissement enregistré sert de critère pour déterminer la quantité de boîtes qui seront incubées. Dans des cas exceptionnels, l'incubation de toutes les boîtes est exigée s'il y a des doutes quant à la sécurité des produits de viande en conserve. Les boîtes incubées qui ne laissent voir aucune imperfection sont jugées saines et peuvent être vendues par les sociétés.»

5. Article 45

Le ministère a accepté de substituer à cette disposition inconstitutionnelle un article constitutionnel et conforme à l'ojectif réel qu'il s'est fixé.

6. Article 60

Le ministère fait savoir que les termes «trempés dans l'eau» sont des termes techniques bien compris dans cette industrie.

7. Paragraphe 89(3)

Ce paragraphe est tiré du paragraphe 8(4) du Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation lequel prévaut sur tous les autres règlements traitant des exigences en matière d'emballage des produits de consommation. On ne peut s'empêcher de se demander s'il ne serait pas plus raisonnable dans les circonstances décrites au paragraphe 89(3) de prévoir des exemptions pour les exigences en matière de langues officielles.

8. Paragraphe 89(5)

Ce paragraphe est également tiré du Règlement sur l'emballage et l'étiquette des produits de consommation. Que signifie l'expression «12 mois suivants»?

9. Les articles 6(10)*c*) et 110

Voir la correspondance ci-jointe.

Le 26 février 1980

Monsieur John McGowan,
sous-ministre adjoint
Production et inspection des aliments,
ministère de l'Agriculture,
Ottawa.

Objet: DORS/79-579, Règlement concernant l'inspection des viandes

Monsieur,

La présente a trait à la très utile lettre de M. Heney en date du 8 courant dans laquelle il explique un bon nombre des dispositions du Règlement que je n'avais pas comprises. Toutefois l'alinéa 6(10(c) et l'article 110 continuent de me laisser perplexe.

[*Texte*]

Mr. Heney's explanation for the use of the phrase "acceptable to the Minister" in section 6(10)(c) was that it appeared because cleaning and disinfecting of crates and trucks is required under the Animal Disease and Protection Act. I am obviously missing something as I do not understand the explanation.

Mr. Heney gave me a very clear explanation of the way in which meat importation approval works. In his explanation he stated that "only countries which have a meat inspection equivalent to our own are placed on the list of countries whose meat inspection system is recognized". He then went on to explain how equivalency is determined. And yet section 110 does not seem to me to be consistent with the very sensible machinery Mr. Heney set out. Each time I read section 110 it still seemed to say that the meat inspection systems applied to meat under foreign laws are prescribed as equivalent systems of inspection. This would, of course, foreclose the question of equivalency and the objective examination of foreign systems to determine whether or not they are equivalent to the Canadian. Finally, I realized that I had been confused by the comma after "shall be subject" and because the equivalent system of inspection is the object rather than the subject of the section. The subject of section 110 is "the manner of inspection which meat ... shall be subject under the laws of the country of origin" and it is this manner which is prescribed to be an equivalent system of inspection. What section 110 really means to say is that a system of inspection equivalent to that established by the Regulations is hereby prescribed for the purposes of section 3(2)(b) of the Act to be the manner of inspection of meat products of any class or kind imported into Canada. I suppose another way of putting it would be to say that for the purposes of section 3(2)(b) of the Act the manner of inspection of all imported meat products of any class or kind shall be a system of inspection equivalent to that established by the Regulations.

Yours sincerely,

March 12, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel of the Standing Joint
Committee of the Senate and
of the House of Commons,
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario K1A 0A4.

Re: SOR/79-579 Meat Inspection Regulations

Dear Mr. Eglington,

This is in reply to your letter of February 26 and is further to Mr. Heney's letter of February 8, 1980 dealing with interpretations of provisions of the Regulations.

[*Traduction*]

Selon l'explication de M. Heney, l'expression «approuvées par le ministre» qui figure à l'alinéa 6(10)(c) a été intégrée à l'article en question, car il semble que le nettoyage et la désinfection des cages et véhicules sont prévus par la Loi sur les maladies et la protection des animaux. Quelque chose m'échappe certainement car je ne comprends pas les explications fournies.

M. Heney m'a donné une explication très claire du processus d'approbation relatif à l'importation des viandes. Il m'a écrit que seuls les pays qui appliquent des normes d'inspection des viandes semblables aux nôtres figurent sur la liste des pays dont le système d'inspection des viandes est reconnu. Suit une explication de la façon dont cette équivalence est déterminée. Cependant, l'article 110 ne semble pas conforme aux mécanismes fort raisonnables décrits par M. Heney. En effet, toutes les fois que je lis l'article 110, je ne peux l'interpréter que comme signifiant que les systèmes d'inspection des viandes utilisés en vertu de lois étrangères sont considérés comme des systèmes équivalents. Il me semble donc que ces dispositions excluent toute question sur l'équivalence et l'examen objectifs des systèmes étrangers pour déterminer s'ils sont équivalents aux systèmes canadiens. En fin de compte, je pense que ce qui m'a dérouté est la virgule qui suit l'expression «sont soumis» et le fait que l'équivalence du système d'inspection est l'objet plutôt que le sujet de l'article. En effet, le sujet de l'article 110 est «le système d'inspection auquel sont soumis, selon les lois de leur pays d'origine», ce qui revient à dire que le système est prescrit comme étant un système d'inspection équivalent. Ce que l'article 110 signifie réellement est qu'un système d'inspection équivalent établi par le règlement devient par conséquent prescrit aux fins de l'alinéa 3(2((b) de la Loi comme étant le système d'inspection des produits de viande de toute catégorie ou nature importés au Canada. Une autre façon de l'énoncer serait de déclarer que, aux fins de l'alinéa 3(2)(b) de la Loi, le processus d'inspection de tous les produits de viande importés de toute catégorie ou nature doit être un système d'inspection équivalent à celui établi par le règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le 12 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique du Comité mixte
permanent du Sénat et de la Chambre
des communes des Règlements et autres
textes réglementaires,
a/s Le Sénat,
Ottawa (Ontario) K1A 0A4.

Objet: DORS/79-579, Règlement concernant l'inspection des viandes

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 26 février et à la lettre de M. Heney en date du 8 février 1980 concernant l'interprétation de dispositions du Règlement susmentionné.

[*Text*]

Section 6(10)(c) deals with access to cleansing and disinfecting facilities for vehicles, crates and containers used for the conveyance of food animals to registered establishments. Cleansing and disinfection of such vehicles, crates and containers is required under the Animal Disease and Protection Act to prevent the spread of diseases.

Although most operators of registered slaughter establishment provide cleansing and disinfecting facilities on the plant premises, some wish to use existing cleansing and disinfecting facilities located outside the plant premises.

The wording "acceptable to the Minister" has been used because each request for the use of off premises cleansing and disinfecting facilities has to be reviewed individually. All factors which could contribute to the spread of disease must be considered. Distance, farms in the area, ease of control, are some of the important factors which must be considered before cleansing and disinfecting facilities located outside the registered establishment can be judged as satisfactory.

In regard to section 110, I am in agreement with you that the section is poorly written. The section will be amended to read as follows:

> "110. The system of inspection, to which meat products of the class and kind imported into Canada shall be subject under the laws of the country of origin, is hereby prescribed to be a system of inspection that is equivalent to the one established by these Regulations."

Trusting that the explanation and proposed action will be satisfactory,

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: It would seem to me that under counsel's comment, paragraph number one, we may wish to ask for further clarification.

Mr. Eglington: The problem there, Mr. Chairman, is simply that the act is defective. The act does not provide for a penalty for breach of the regulations made under the act. Section 8(4) simply provides breach of regulations that relate to detention of articles and seizure of articles and disposition of forfeited articles. There is, under Section 10, no penalty for any other breach of the regulations, so that they are attempting to deal with breaches of the regulations by providing for suspension and cancellation.

I think there are two things wrong: One, there should be some tests put into the regulations as to when the licence will be suspended as distinct from cancelled, and clearly the act needs to be amended to give some sanction to the regulations themselves.

The Vice-Chairman: It is noted from counsel's comment, where he states:

> it is still not clear when cancellation as distinct from suspension will be employed and why.

Senator Lewis: It should be clear.

[*Translation*]

L'alinéa 6(1)(c) a trait à l'accès à des installations pour le nettoyage et la désinfection des véhicules, cages et contenants servant au transport des animaux destinés à la consommation à des établissements enregistrés. Le nettoyage et la désinfection de ces véhicules, cages et contenants sont prévus par la loi sur les maladies et la protection des animaux dans le but d'empêcher la propagation des maladies.

Même si la majorité des exploitants d'abattoirs enregistrés disposent de leurs propres installations de nettoyage et de désinfection, certains préfèrent utiliser des installations situées à l'extérieur de leur établissement.

L'expression «approuvées par le ministre» est utilisée parce que chaque demande d'utilisation d'installations de nettoyage et de désinfection de l'extérieur doit être étudiée individuellement. Tous les facteurs pouvant contribuer à la propagation des maladies doivent être pris en considération. La distance, les exploitations agricoles situées dans les environs et la facilité de contrôle sont des facteurs importants devant être pris en considération avant qu'une installation de nettoyage et de désinfection située à l'extérieur d'un établissement enregistré puisse être jugée satisfaisante.

En ce qui concerne l'article 110, je suis d'accord avec vous qu'il est mal rédigé. L'article sera modifié comme suit:

> «110. Le système d'inspection auquel sont soumis, selon les lois de leur pays d'origine, les produits de viande importés au Canada, est prescrit comme étant équivalent à celui établi par ce règlement.»

J'espère que ces explications et les mesures proposées sauront vous satisfaire et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vice-président: A la lecture du paragraphe 1 du commentaire du conseiller, je crois qu'il faudrait demander d'autres précisions.

M. Eglington: La difficulté, monsieur le président, c'est que la loi est fautive. Elle ne prévoit pas de sanction dans les cas de violation des Règlements établis en vertu de la loi. Au paragraphe 8(4) de la Loi, on ne prévoit que les violations de règlements qui ont trait à la retenue et à la saisie d'articles et à l'élimination d'articles confisqués. L'article 10 ne prévoit aucune sanction pour toute autre violation des Règlements, par conséquent on essaie de punir ces violations par annulation ou suspension.

Il y a à mon avis deux erreurs: la première, le Règlement devrait comprendre certains critères établissant quand le permis peut être suspendu par opposition à annulé, par ailleurs la loi doit être modifiée pour prévoir des sanctions dans les règlements.

Le vice-président: Je remarque que l'observation du conseiller:

> Il n'est pas encore précisé quand ni pourquoi sera employée soit l'annulation, soit la suspension.

Le sénateur Lewis: Il faut que ce soit bien clair.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Yes, it should be, so we will ask them for some criteria or the tests that they use to do this to make that decision.

Counsel's comments numbers two and three appear to be all right. On number four, maybe counsel will advise us if in fact this explanation is satisfactory.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, it strikes me as being satisfactory.

The Vice-Chairman: All right. Five and six appear to be all right. Number seven, maybe counsel would comment on this.

Mr. Eglington: This provision, Mr. Chairman, as also the provision commented on under item number eight, has been copied from the Consumer Packaging and Labelling Regulations, and are a little mysterious. Those regulations, Consumer Packaging and Labelling Regulations, require labels in both official languages. There is provided a dispensation from that requirement in the case of trial packaging experiments in certain areas of the country.

What Section 89(3) says is that where you have an area in which neither official language is spoken by 10 per cent of the people, you cannot get out of this two language requirement for trial packaging. It would seem to be absurd to say that you can have unilingual packaging wherre 80 per cent of the people are one language or the other but where 90 per cent of the people speak neither language you must put out your trial packaging in both languages.

The comment under eight is directed to the question of what are "12 cummulative months" as distinct from 12 consecutive months. That is not very clear.

The Vice-Chairman: I think regarding number eight we should ask for clarification. Regarding number seven I think it is pretty obvious that the intention should certainly be changed if they really mean that where there is 90 per cent of the people in a particular unit, a local government unit, who do not speak either of the official languages, certainly they should not have to use both official languages in the labelling. Maybe we could ask them to make that clear and maybe they will make the amendment that seems necessary.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Twelve cumulative months as I look at it really says that they do not have to be consecutive; that is what it says.

Would it drive a horse and cart through it if we suggested it be consecutive, counsel?

Senator Lafond: Why not ask them why "cumulative" is used instead of "consecutive", and let them explain it?

The Vice-Chairman: Concerning counsel's comment regarding number nine which refers to Sections 6(10)(*c*) and 110, maybe counsel would like to comment further on that.

Mr. Eglington: As far as Section 6(10)(c) is concerned, I think the extra information that was given in the letter of March 12 gives a satisfactory explanation of the need for that discretion. As far as Section 110 is concerned, the redrafting which is suggested by Dr. McGowan is certainly far superior

[*Traduction*]

Le vice-président: Oui, il faut que ça le soit, nous allons donc leur demander à quels critères ou à quels essais ils ont recours pour prendre cette décision.

Les commentaires du conseiller aux paragraphes 2 et 3 semblent très pertinents. Au paragraphe 4, le conseiller peut-il nous dire si ces explications sont satisfaisantes?

M. Eglington: Monsieur le président, elles me frappent comme étant satisfaisantes.

Le vice-président: Très bien. Les paragraphes 5 et 6 me semblent appropriés. Le conseiller peut-il nous donner quelques détails concernant le paragraphe 7?

M. Eglington: Cette disposition, monsieur le président, de même que celle dont il est question au paragraphe 8, sont tirées du règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et elles sont un peu mystérieuses. Ces règlements sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation exigent que les étiquettes soient dans les deux langues officielles. On prévoit une dispense dans le cas d'emballage d'essai dans certaines régions du pays.

L'article 89(3) stipule que dans une région où ni l'une ni l'autre des langues officielles n'est parlée par 10 p. 100 de la population, on ne peut être exempté, pour l'emballage d'essai, de ces exigences en matière de langues officielles. Il semble absurde de prétendre qu'on peut avoir un emballage et un étiquetage unilingues si 80 p. 100 de la population parle une langue ou l'autre, mais là où 90 p. 100 de la population ne parle ni une ni l'autre des langues officielles, vous devez présenter votre emballage d'essai dans les deux langues.

Au paragraphe 8, on pose la question que signifie «douze mois cumulatifs» par opposition à «douze mois suivants». Ce n'est pas très clair.

Le vice-président: Il faudrait demander des précisions au sujet du paragraphe 8. Pour ce qui est du paragraphe 7, il est évident qu'il faut certainement changer l'intention du règlement si vraiment là où il y a 90 p. 100 des gens dans une unité locale particulière qui ne parlent ni une ni l'autre des langues officielles, on ne devrait certainement pas leur imposer que l'étiquetage soit fait dans les deux langues officielles. Il faudrait peut-être demander de préciser l'intention et de modifier le règlement en conséquence.

M. Baker (Nepean-Carleton): Douze mois cumulatifs ne veut pas vraiment dire à mon sens qu'ils doivent être consécutifs. C'est ce qui est écrit.

Croyez-vous que ce serait trop leur imposer que de proposer consécutifs, monsieur le conseiller?

Le sénateur Lafond: Pourquoi ne pas leur demander pourquoi ils se sont servis du mot «cumulatifs» au lieu de «consécutifs», et leur laisser nous fournir l'explication?

Le vice-président: Au sujet du commentaire du conseiller au paragraphe 9, qui a trait aux articles 6(10)*c*) et 110, nous aimerions connaître ses explications.

M. Eglington: Au sujet de l'article 6(10)c) l'information additionnelle que contient la lettre du 12 mars me semble une explication satisfaisante de la nécessité de ce pouvoir. Pour ce qui est de l'article 110, le nouveau libellé que propose M. McGowan est certainement bien supérieur à ce que contient le

[*Text*]

to what is in the regulation at present. It is still turned around in a rather indirect fashion, but on the other hand I do not think anybody would now doubt the effect of it.

The Vice-Chairman: But it is really the law of the country of origin that is going to apply there?

Mr. Eglington: No, no; it is the Canadian standard that is going to be applied.

The Vice-Chairman: But that is applicable to the country of origin, is that it?

Mr. Eglington: Yes. They have to have standards that are equivalent to the standards established by the regulations before their system of inspection is a prescribed manner of inspection for the purposes of the act.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That seems reasonable enough.

Mr. Eglington: Perhaps I could point out, Mr. Chairman, that my letter to Dr. McGowan was February 26 and the reply came back on March 12 and I think departments such as agriculture could well be commended for their prompt replies.

The Vice-Chairman: That will go on the record as noted. It indicates a bit of success and achievement with agriculture department.

Mr. Eglington: Also in carrying out what they promise.

Senator Lafond: And substance too.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): There are a lot of farmers in Etobicoke-Lakeshore.

The Vice-Chairman: Well, there used to be.

SOR/77-822 and SOR/77-1046, Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977.

I think some of this correspondence has been before us before so it will not need to be printed, but there is counsel's comment of August 20, 1979 I think should be printed.

Mr. Eglington: And Mrs. Labelle's letter of June 5, 1979.

• 1130

The Vice-Chairman: I cannot read it on mine, but I think that is what it is; it is Huguette Labelle, the Assistant Deputy Minister, Indian and Northern Affairs, Corporate Policy, letter of June 5, 1979. That contains a very lengthy explanation and could be printed.

It would appear that in counsel's comment pages 5 and 6, it should actually be 4 and 5.

Mr. Eglington: Yes, it should.

The Vice-Chairman: So when I take a look at the bottom of page 4 and the top of page 5 it would seem to me that the recommendation of counsel in those paragraphs (a) and (b) of the order should be revoked, and I think we should make this recommendation.

Mr. Eglington: Mrs. Labelle has given a very, very extensive explanation and also a rather revealing glimpse of the difficul-

[*Translation*]

règlement présentement. C'est toujours dit de façon indirecte, mais par ailleurs, je ne crois pas qu'on puisse douter de l'effet que cela peut avoir.

Le vice-président: Est-ce vraiment la loi du pays d'origine qui va s'appliquer?

M. Eglington: Non, non, la norme canadienne s'appliquera.

Le vice-président: Elle s'applique au pays d'origine, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui. ils doivent avoir des normes qui soient l'équivalent des normes établies par règlements avant que leur système d'inspection soit la façon d'inspecter prescrite aux fins de la loi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela me semble assez raisonnable.

M. Eglington: Je pourrais peut-être souligner, monsieur le président, que j'ai adressé une lettre à M. McGowan le 26 février et que sa réponse m'est parvenue le 12 mars. Les ministères, comme le ministère de l'Agriculture, qui répondent aussi promptement devraient en être félicités.

Le vice-président: Nous en prenons bonne note. Nous avons donc une certaine mesure de succès avec le ministère de l'Agriculture.

M. Eglington: Et il donne également suite à ses promesses.

Le sénateur Lafond: Pour les questions essentielles également.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il y a beaucoup d'agriculteurs dans la circonscription d'Etobicoke-Lakeshore.

Le vice-président: Il y en avait.

Nous passons maintenant aux documents DORS/77-822 et DORS/77-1046, Décrets régissant la prospection de l'or (Yukon), 1977.

La correspondance à ce sujet nous a déjà été présentée, mais il faudrait à mon avis imprimer le commentaire du conseiller en date du 20 août 1979.

M. Eglington: De même que la lettre du 5 juin 1979 de M^me^ Labelle.

Le vice-président: Je ne vais pas la lire, mais je pense qu'il s'agit bien de cela; c'est une lettre en date du 5 juin 1979, de Huguette Labelle, sous-ministre adjoint de la Politique générale au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Cette lettre donne des explications assez longues et on pourrait la faire imprimer.

Dans les commentaires du conseiller juridique, je pense que les pages 5 et 6 devraient en fait être les pages 4 et 5.

M. Eglington: Oui, c'est exact.

Le vice-président: Donc, lorsque je regarde le bas de la page 4 et le haut de la page 5, il me semble que nous devrions accepter la recommandation du conseiller, qui veut que les paragraphes (a) et (b) du décret soient révoqués.

M. Eglington: M^me^ Labelle a donné des explications très longues et a fourni un aperçu assez révélateur des difficultés

[*Texte*]

ties that are faced in dealing with all these problems in the North under such ancient legislation.

On the top of page 5, where she says:

> Although our legal adviser has suggested to revoke paragraphs (a) and (b) of the Order, the Department feels that this matter is not of significant importance to be referred again to the Privy Council.

Paragraph (b) was, in fact, effectively got rid of by a subsequent order, SOR/79-612, but it still leaves that was the old paragraph (a), that the whole thing is subject to the consent of the minister, which is the original point the committee made, that this was ultra vires, so the committee will have to restate its point all over again.

The Vice-Chairman: I think we are prepared to follow up on counsel's recommendation as indicated in your note.

August 20, 1979

SOR/77-822, SOR/77-1046, Yukon Placer Mining Prohibition Orders, Nos. 1 and 2

Comment on Mrs. Labelle's letter of 5th June 1979

The critical part of this letter appears at the foot of page 5 and the top of page 6. Clearly, the Committee will wish paragraphs (a) and (b) of the Order to be revoked. Since paragraph (c) is regarded now as otiose, it could be got rid of at the same time.

June 15 1979

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-822, Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of April 18, 1979 regarding the above-noted Order. To answer your question fully, I would like to inform you that the Department received an application from Whitehorse Copper Mines Limited on January 24, 1978 for consent under this Order to stake a group of claims under the Yukon Quartz Mining Act. Following legal advice that this Order as it pertains to the Yukon Quartz Mining Act constitutes an absolute withdrawal, no claims could be recorded within the area designated as the pipeline corridor by Order in Council P.C. 1977-2859, as amended.

The facts concerning this case are as follows:

[*Traduction*]

auxquelles il faut faire face concernant ces problèmes du nord, qui relèvent de lois si anciennes.

A la page 6 du texte français, elle dit:

> Bien que notre conseiller ait recommandé d'annuler les alinéas (a) et (b) du décret, le ministère estime que cette question n'est pas suffisamment importante pour devoir être à nouveau soumise au Conseil privé.

En fait, le paragraphe (b) a été annulé par un décret subséquent, le décret DORS/79-612, mais l'ancien paragraphe (a), en vertu duquel toute cette question doit faire l'objet de l'approbation du ministre—point que le Comité avait souligné le premier, en disant que c'était inconstitutionnel—demeure toujours. Le Comité devra par conséquent expliquer de nouveau son point de vue.

Le vice-président: Je pense que, comme cela est dit dans votre note, nous sommes prêts à suivre la recommandation faite par le conseiller.

Le 20 août 1979

DORS/77-822, DORS/77-1046, Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (N[os] 1 et 2)

Observations sur la lettre du 5 juin dernier de M[me] Labelle

La partie importante de cette lettre semble être le bas de la page 5 et le haut de la page 6. Le comité souhaitera certainement l'abrogation des alinéas *a*) et *b*) du Décret. Puisque l'alinéa *c*) n'a plus d'intérêt maintenant, il pourrait être supprimé en même temps.

Le 5 juin 1979

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Edifice Victoria
Pièce 314
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-822, Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 avril 1979 concernant le décret susmentionné. Je voudrais vous informer que le 24 janvier 1978, la *Whitehorse Copper Mines Limited* nous a demandé l'autorisation de s'en prévaloir pour jalonner un groupe de claims en vertu de la Loi sur l'extraction du quartz du Yukon. Nos conseillers juridiques ayant établi qu'en ce qui a trait à la Loi sur l'extraction du quartz du Yukon, ce décret soustrait des terres à l'aliénation de façon absolue, aucun claim ne pouvait être enregistré dans la région désignée comme étant le corridor du pipe-line dans le décret du conseil P.C. 1977-2859, sous sa forme modifiée.

Les frais concernant cette affaire sont les suivants:

[*Text*]

1. Certain lands required for the purpose of a natural gas pipeline were withdrawn from disposition under the *Territorial Lands Act,* by P.C. 1977-2859 October 6, 1977 mader under section 19 of the *Territorial Lands Act.*

2. The withdrawal (P.C. 1977-2859) would not affect mining operations under the *Yukon Placer Mining Act* or the *Yukon Quartz Mining Act.* I refer to subsection 3(3) of the *Territorial Lands Act* which reads as follows:

"3(3) Nothing in this Act shall be construed as limiting the operation of the *Yukon Quartz Mining Act* or *Yukon Placer Mining Act.*"

3. It was then proposed that an order could be under section 93 of the *Yukon Placer Mining Act* to prohibit entry on lands required for pipeline purposes. Section 93 reads as follows:

"93(1) Whenever in the opinion of the Governor in Council any land in the Territory is required for a harbour airfield, road, bridge or other public work or for a national park, historic site, town site or other public purpose of locating a claim or prospecting for gold or other precious minerals or stones except on such terms and conditions as he may prescribe.

(2) The Governor in Council shall, in every order issued pursuant to subsection (1),

(a) indicate the public work or public purpose for which the lands are required; and

(b) set forth the terms and conditions, if any, upon which entry for the purpose of locatiing a claim or prospecting for gold or other precious minerals or stones is permitted."

A prohibition order was made entitled the *Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977* (P.C. 1977-2860, October 6, 1977), which reads as follows:

"2. No person shall enter on the land described in the schedule for the purpose of locating a claim or prospecting for gold or other precious minerals or stones unless

(a) he has obtained the written consent of the Minister of Indian Affairs and Northern Development;

(b) he deposits with the Minister adequate security to the satisfaction of the Minister for any loss or damage that may be caused by the entry or locating of a claim; and

(c) agrees in writing with the Minister to make full compensation to Her Majesty in right of Canada for such loss or damage so caused."

[*Translation*]

1. Certaines terres requises dans le but de construire un pipeline de gaz naturel ont été soustraites aux mesures d'aliénation prévues dans la *Loi sur les terres territoriales* par le C.P. 1977-2859 du 6 octobre 1977 établi en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les terres territoriales.*

2. Cette décision (C.P. 1977-2859) n'affecterait pas les exploitations minières entreprises en vertu de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon* ou de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon.* Je vous renvoie au paragraphe 3(3) de la *Loi sur les terres territoriales* qui stipule ce qui suit:

"(3) Rien dans la présente loi ne doit s'entendre comme limitant l'application de la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon.

3. Il a ensuite été proposé qu'un décret pourrait être émis en vertu de l'article 93 de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon,* pour interdire l'accès aux terres requises dans le but de construire un pipe-line. L'article 93 se lit comme suit:

«93. (1) Chaque fois que le gouverneur en conseil est d'avis qu'un terrain du Territoire est nécessaire à un port, un aérodrome, une route, un pont ou à d'autres travaux publics ou à un parc national; un site historique, un emplacement urbain ou à une autre fin d'utilité publique, il peut par décret, interdire d'aller sur ce terrain aux fins de localiser un claim ou de prospecter pour découvrir de l'or ou d'autres minéraux précieux ou pierres précieuses si ce n'est selon les modalités qu'il peut prescrire.

(2) Le gouverneur en conseil peut, dans tout décret émis en conformité du paragraphe (1),

a) indiquer la nature ou la fin d'utilité publique des travaux pour lesquelles les terrains sont nécessaires; et

b) énoncer les modalités, s'il en est permettant d'aller sur le terrain pour y localiser un claim ou y prospecter pour découvrir de l'or ou d'autres minéraux précieux ou pierres précieuses.»

Le *Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)* (C.P. 1977-2869, 6 octobre 1977) a été pris; il se lit comme suit:

2. Nul ne peut aller sur les terres visées à l'annexe pour y localiser un claim ou y prospecter de l'or, des minéraux ou pierres précieuses, sauf

a) sur autorisation écrite du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

b) et remise à celui-ci des garanties qu'il juge suffisantes advenant un dommage en résultant

c) ainsi que d'un engagement écrit d'indemnisation de Sa Majesté du chef du Canada.

[*Texte*]

4. It was intended that mining operations under the *Yukon Quartz Mining Act* would also be prohibited. Since this Act does not contain a provision similar to section 93 of the *Yukon Placer Mining Act* it was intended that the *Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977* be regarded as a "like reservation" under subsection 13(1) of the *Yukon Quartz Mining Act,* which reads as follows:

"13(1) There shall be excepted from the provisions of section 12 any land occupied by any building, and any land falling within the curtilage of any dwelling-house, and any land valuable for water-power purposes, or for the time being actually under cultivation, unless with written consent of the owner, lessee or locatee or of the person in whom the legal estate therein is vested, and any land on which any church or cemetery is situated, and any land lawfully occupied for mining purposes, and also Indian reserves, national parks and defence, quarantine, or other like reservations made by the Government of Canada, except as provided by section 14."

There are the following problems in placing this interpretation under subsection 13(1);

1. The prohibition order only restricts entry on the lands for the purpose of locating a claim or prospecting for *gold or other precious minerals.* The mineral activity intended to be restricted under the *Yukon Quartz Mining Act* includes other than gold or precious minerals, e.g. copper. The "like reservation" therefore must refer not to the specific activity restricted but to the "public purpose" in the prohibition order i.e. that the lands are required for the purpose of a natural gas pipeline to be constructed for the general benefit of Canada. However the *Northern Pipeline Act* does not in itself, reserve any lands for the pipeline (see Annex 1 of Act) nor does it declare that the pipeline is for the general "advantage" of Canada. The general intention of the *Northern Pipeline Act* must therefore be given to constitute a public purpose that will benefit Canadians.

2. The interpretation to be put on the closing phrase of subsection 13(1) of the *Yukon Quartz Mining Act* "except as provided in section 14" is not clear. If there is an absolute prohibition on conducting mining activity under the lands reserved i.e. National Parks, Indian reserves, how is the phrase "except as provided by section 14" to be interpreted. Section 14 of the *Yukon Quartz Mining Act* provides for entry on lands provided that the owner or lawful occupant is compensated. Entry therefore is an unfettered right since the amount of the compensation is left to the determination of the court in the absence of agreement between the parties. It is also interesting to note that sections 100-107 of the *Yukon Quartz Mining Act* provide for arbitration of

[*Traduction*]

4. Il était question d'interdire aussi les activités minières entreprises en vertu de la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon.* Cette dernière ne contenant pas de disposition semblable à l'article 93 de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, le décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)* devait être considéré comme une «réserve semblable» citée au paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon,* qui se lit comme suit:

13. (1) Sont exempts de l'application des dispositions de l'article 12, un terrain occupé par un bâtiment, et un terrain compris dans les limites des dépendances d'une maison d'habitation, et un terrain propice à l'exploitation des forces hydrauliques, ou alors réellement en culture, à moins du consentement par écrit du propriétaire ou locataire ou de la personne à qui le droit légitime de succession à ce terrain est dévolu, et tout terrain sur lequel est situé une église ou un cimetière, et tout terrain légalement occupé pour fins d'exploitation minière, et aussi les réserves indiennes, les parcs nationaux et les réserves pour la défense et de quarantaine ou autres réserves semblables établies par le gouvernement du Canada, sauf les dispositions de l'article 14.

L'interprétation du paragraphe 13(1) pose les problèmes suivants:

1. Le décret ne limite le passage sur certaines terres que pour la localisation d'un claim ou la prospection *de l'or des minéraux ou des pierres précieuses. La Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon* ne limite pas à l'or ou aux minéraux les activités minières interdites car elle y inclut aussi le cuivre. Par conséquent, les «réserves semblables» doivent renvoyer non pas à telle ou telle activité faisant l'objet de restrictions, mais à l' «intérêt général» mentionné dans le décret régissant la prospection de l'or, (DORS/77-822), qui stipule que les terres sont nécessaires à la construction d'un pipe-line devant transporter du gaz naturel au profit de tous les Canadiens. Cependant, *la Loi sur le pipe-line du Nord* ne réserve pas de terres pour le pipe-line (voir Annexe 1 de la Loi) *pas* plus qu'elle ne stipule que ce dernier sert l'intérêt général des Canadiens. La *Loi sur le pipe-line du Nord* doit donc s'interpréter comme constituant un ouvrage public dans l'intérêt de tous les Canadiens.

2. L'interprétation à donner à la fin du paragraphe 1 de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon* «sauf les dispositions de l'article 14» n'est pas claire. S'il y a interdiction d'entreprendre des activités minières sous les terres réservées, les parcs nationaux, les réserves indiennes, comment interpréter l'expression «sauf les dispositions de l'article 14»? En effet, cet article de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon* stipule qu'il est possible de pénétrer dans certains terrains à conditions, que leurs propriétaires ou occupants légitimes soient indemnisés. L'accès est donc un droit absolu, puisqu'en l'absence d'un accord entre les parties le montant de l'indemnité est laissé à la discrétion des tribunaux. Il est aussi intéressant de noter que les

[*Text*]

compensation in cases of surface entry on existing timber, petroleum, grazing, coal or other terminable interests (see section 100). These provisions would seem to give more weight to interpreting section 14 to mean that the exceptions under subsection 13(1) are limited to compensation for entry. This leads to a difficult position since it would mean that minerals could be mined in National Parks and on Indian reserves where the latter case, in particular, the disposition of minerals underlying Indian reserves is specifically dealt with. The preceding comments illustrate the problems of interpreting subsection 13(1) and section 14. Possible interpretations are that section 14 applies to reservations where we are only the surface owner or that section 14 applies generally where there is a right of entry i.e. if there is some provision in the legislation controlling the reservation which permits entry for mining operations.

3. A further consideration is that while the prohibition order is not absolute i.e. entry may be consented to by the Minister etc the juxtaposing of the reservation into subsection 13(1) of the *Yukon Quartz Mining Act* makes the prohibition absolute (see comments below). This, of course could be changed by amending the prohibition order by deleting the terms and conditions.

4. Section 70(1) of the *National Energy Board Act* R.S.C. 1970 c. N-6 reads as follows:

"70(1) No person shall work or prospect for mines or minerals lying under a pipeline or any of the works connected therewith, or within forty yards therefrom, until leave therefore has been obtained from the Board."

While this provision would allow the company constructing the pipeline to control mining operations on the route it does not apply until the final pipeline route is chosen. The *Northern Pipeline Act* does not give any authority to prohibit mining operations prior to the final pipeline route being chosen.

I am advised that Justice lawyers in the Property Section and attached to the Pipeline Agency, feel that it is arguable that the words "or other like reservations made by the Government of Canada" under subsection 13(1) of the *Yukon Quartz Mining Act* would extent to cover the reservation for pipeline purposes of the land described in the *Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977*. Therefore mining would be absolutely prohibited under the *Yukon Quartz Mining Act*. However, the legal validity of this position is not free from

[*Translation*]

articles 100 à 107 de la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon* stipule que l'indemnisation peut être soumise à l'arbitrage si quiconque pénètre dans des terrains faisant l'objet de concessions limitées pour le bois, le pétrole, les pâturages, le charbon etc., (voir article 100). Ces dispositions semblent permettre d'interpréter l'article 14 pour signifier que les exceptions prévues au paragraphe 13(1) sont limitées à l'indemnité en cas d'accés dans les terres. On est ainsi dans une situation difficile, car cela signifierait que des minerais pourraient être prospectés dans les parcs nationaux et dans les réserves indiennes, et dans ce dernier cas, les minéraux sousjacents sont déjà visés par des mesures législatives. Les remarques précédentes ne sont qu'un exemple de la difficulté d'interprétation que posent le paragraphe 13(1) et l'article 14. Il serait possible de considérer que l'article 14 s'applique aux réserves sur lesquelles le propriétaire ne détient que des droits de surface, ou qu'il s'applique en général, lorsqu'il y a droit d'accès, c'est-à-dire si certaines dispositions dans la mesure législative régissant la réserve en autorisent l'accès pour des opérations minières.

3. En outre, bien que le décret régissant le passage sur les terres visées prévoie des autorisations conditionnelles, puisque le passage peut être autorisée par le ministre, etc. les réserves prévues au paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon* font qu'il équivaut à une interdiction absolue (voir remarques ci-dessous). On pourrait naturellement changer cela en modifiant le décret supprimant les modalités et conditions.

4. Le paragraphe 70(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* S.R.C. 1970 c. N-6 se lit comme suit:

«70. (1) Nul ne doit exploiter des mines ou minéraux gisant sous un pipe-line ou sous l'un des ouvrages qui en dépendent, ou se trouvant à une distance d'au plus quarante yards (verges) dudit pipe-line ou ouvrage, ni prospecter pour en trouver, avant d'avoir obtenu de l'Office une autorisation à cet effet.

Cette dispositon autorisait la compagnie chargée de la construction du pipe-line à contrôler les opérations minières le long du tracé de ce dernier, mais pas avant que le tracé définitif soit déterminé. La *Loi sur le pipe-line du Nord* ne prévoit pas l'interdiction des opérations minières avant que le tracé définitif du pipe-line soit choisi.

On me fait savoir que les avocats de la Section des biens attachés à l'Administration du pipe-line estiment qu'il n'est pas certain que les termes «ou autres réserves semblables établies par le gouvernement du Canada» du paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon* s'appliqueraient aussi à la réserve de certaines terres pour fins de prospection, décrites dans le *Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)*. Par conséquent, en vertu de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon,* les opérations minières seraient abso-

[*Texte*]

dubt and it is quite possible that the interpretation may be challenged by the mining companies.

In summary the above legal opinion states that the Minister cannot grant consent to the staking of mineral claims under the *Yukon Quartz Mining Act* within the area designated as the pipeline corridor.

In view of this opinion and for sake of uniformity, the Department is now considering the *Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977* as an absolute withdrawal under the *Yukon Quartz Placer Mining Act* as well. Although our legal adviser has suggested to revoke paragraphs (a) and (b) of the Order, the Department feels that this matter is not of significant importance to be referred again to the Privy Council.

In order that you may have a complete record of the lands withdrawn for the pipeline corridor, I am attaching copies of the relevant documents followed by a brief explanation.

1. Yukon Placer Mining Order 1977-SOR/77-822 (land description not enclosed);

2. Withdrawal from Disposal of Lands in the Yukon Territory—SI/77-204; as amended by SI/78-128 (land description not enclosed);

3. Section 3—*Territorial Lands Act* R.S.C. 1970 T-4, as amended;

4. Section 93, *Yukon Placer Mining Act* R.S.C. (1st Supp) c. 49

5. Section 13, *Yukon Quartz Mining Act* R.S.C. 1970, c. Y-4 as amended.

The land required for the pipeline corridor was withdrawn from disposal under the *Territorial Lands Act* (see SI/77-204, SI/78-128). The initial withdrawal order was amended to exclude certain lands. However, any rights that may be acquired under the *Yukon Placer Mining Act* or *Yukon Quartz Mining Act* would not be affected by a withdrawal of lands under the *Territorial Lands Act* since the *Yukon Placer Mining Act* and *Yukon Quartz Mining Act* take precedence over the *Territorial Lands Act* by virtue of section 3 of the *Territorial Lands Act*. Therefore it was necessary to withdraw lands from the operation of the *Yukon Placer Mining Prohibition Order 1977*, made pursuant to section 93 of the *Yukon Placer Mining Act*. There is no similar provision in the *Yukon Quartz Mining Act* but the withdrawal under the *Yukon Placer Mining Act*, it is arguable, is a "... like reservation made by the Government of Canada" under subsection 13(1) of the *Yukon Quartz Mining Act*.

[*Traduction*]

lument interdites. Cependant, la validité juridique de ce point de vue n'est pas indubitable, et il est tout à fait possible que les compagnies minières puissent en contester l'interprétation.

En résumé, selon l'opinion juridique précédente, le ministre ne peut autoriser le jalonnement de claims minéraux en vertu de la *Loi sur l'extraction du quartz du Yukon* dans la région désignée comme étant le corridor du pipe-line.

Compte tenu de cette opinion, et par souci d'uniformité, le Ministère considère maintenant que le *Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)* soustrait certaines terres à l'aliénation de façon absolue, en vertu aussi de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon*. Bien que notre conseiller ait recommandé d'annuler les alinéas *a*) et *b*) du décret, le Ministère estime que cette question n'est pas suffisamment importante pour devoir être à nouveau soumise au Conseil privé.

Pour vous donner un tableau d'ensemble des terres soustraites à l'alinéation pour le corridor du pipe-line, je vous adresse des exemplaires des documents pertinents ainsi qu'une brève explication.

1. Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977—DORS/77-822) (sans la description des terres);

2. Certaines terres dans le territoire du Yukon soustraites à l'aliéation—TR/77-204; modifié par TR/78-128 (sans la description des terres);

3. Article 3 modifié de la *Loi sur les terres territoriales* S.R.C. 1970 T-4;

4. Article 33 de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon* S.R.C. (1er Sup) c. 49

5. Article 13 modifié de la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon S.R.C. 1970, c. Y-4

Les terres nécessaires au corridor du pipe-line ont été soustraites à l'aliénation en vertu de la *Loi sur les terres territoriales* (voir TR/77-204, TR/78-128). Le premier décret à cet égard a été modifié pour exclure certaines terres. Cependant, tous les droits qui ont pu être acquis en vertu de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon* ou de la *Loi sur l'extraction de quart dans le Yukon* ont préséance sur la *Loi sur les terres territoriales* en vertu de l'article 3 de cette dernière. Il a donc été nécessaire de retirer certaines terres de l'application du décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977), rendu en vertu de l'article 93 de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon*. Il n'existe pas de disposition semblable dans la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon*, mais le retrait en vertu de la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon* est on pourrait bien le dire, «... une réserve semblable établie par le gouvernement du Canada» en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon*.

[*Text*]

I trust the above information answers your question fully and provides you with a complete explanation and documentation concerning the above-noted Order.

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: Now we have SOR/79-612, Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1979, under the Yukon Placer Mining Act, P.C. 1979-2182. We have counsel's comment where apparently no further action need be taken.

Mr. Eglington: It is the same point.

The Vice-Chairman: Yes, all right.

YUKON PLACER MINING PROHIBITION ORDER, 1979
Yukon Placer Mining Act
P.C. 1979-2182

November 26, 1979

The words "except with the prior consent in writing of the Minister of Indian Affairs and Northern Development" at the conclusion of the Order are objectionable. This matter is dealt with under SOR/77-1046 and the now revoked SOR/77-822 which are included on the Agenda with this Order.

The Vice-Chairman: SOR/79-768, Supreme Court Rules of the Northwest Territories, Criminal Code. We have counsel's comment that this is quite a lengthy series of rules and we all have copies of them which we probably have not looked at in depth, but I wonder if there is any specific observation that counsel has to make at this time.

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman. They appeared to be unobjectionable when I reviewed them.

238 pages are a lot of photostating for about twenty people.

The Vice-Chairman: We all have copies of them already, so it seems to me that rather than reproduce them, if we did want to look at them we could just bring our copies to the meeting.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I guess the big thing is, are there any complaints from the judges of the bar with respect to their operation that you know of? Are they unfair?

Mr. Eglington: Not that I know of.

The Vice-Chairman: In view of Mr. Baker's comment, I am sure if there are any they will be forthcoming.

All right, next is SOR/79-945, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, revocation. We have counsel's letter of January 21, 1980 with regard to the revocation and we have the letter of L. S. Parsons, Director-General, Atlantic Operations Directorate, of June 13, 1980 regarding the same matter.

Is counsel satisfied with the reply?

[*Translation*]

J'espère que ce qui précède répond entièrement à votre question et vous donne une explication exhaustive, ainsi que la documentation voulue quant au décret susmentionné.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vice-président: On en arrive maintenant au décret DORS/79-612, Décret sur la prospection de l'or (Yukon), de 1979, en vertu de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon; C.P. 1979-2182. Le conseiller nous a fait savoir qu'apparemment il n'est plus besoin de faire quoi que ce soit à ce sujet.

M. Eglington: C'est le même point qui est soulevé.

Le vice-président: Oui, très bien.

DÉCRET SUR LA PROSPECTION DE L'OR (YUKON) (1979)
Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon
C.P. 1979-2182

26 novembre 1979

L'utilisation de la formule «sans l'accord préalable écrit du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien», à la fin du décret ci-dessus, est critiquable. Cette question est traitée dans le DORS/77-1046 et le document révoqué DORS/77-822, qui figurent au programme du Comité en même temps que le présent décret.

Le vice-président: Passons maintenant au DORS/79-768, Règlement de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, Code pénal. Le conseiller nous a fait remarquer que cette série de règlements est assez longue. Nous en avons tous des exemplaires, mais nous ne les avons sans doute pas regardés de très près. J'aimerais savoir si le conseiller aimerait faire certaines observations à ce sujet.

M. Eglington: Non, monsieur le président. Lorsque j'ai examiné ces règles elles me semblaient irréprochables.

238 pages à photocopier c'est beaucoup pour environ une vingtaine de personnes.

Le vice-président: Nous en avons tous déjà des photocopies. Par conséquent, plutôt que de faire faire de nouvelles photocopies, si on a l'intention de les examiner, on a qu'à les apporter aux réunions avec nous.

M. Baker (Nepean-Carleton): La grande question est la suivante: Les juges ont-ils formulé des plaintes au sujet de cela dont vous seriez au courant? Ces règles sont-elles injustes?

M. Eglington: Pas que je sache.

Le vice-président: Compte tenu du commentaire de M. Baker, cela viendra plus tard, s'il y a lieu.

Passons maintenant au DORS/79-945, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—abrogation. Nous avons une lettre du conseiller en date du 21 janvier 1980 qui traitait de l'abrogation, ainsi que la lettre de L. S. Parsons, directeur général de la Direction générale des activités dans l'Atlantique, datée du 13 juin 1980, qui se rapporte à la même question.

Le conseiller est-il satisfait de la réponse?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. The upshot is that the Northwest Atlantic Fisheries Regulations, to which the committee made a long series of objections, have been revoked. The explanation as to the revocation is in Mr. Parsons' letter, that the material it was necessary to save in those regulations has been incorporated in the Atlantic Fishery Regulations, to which the committee also has outstanding objections.

January 21, 1980

J. R. MacLeod, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and Oceans,
Ottawa

Re: SOR/79-945, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, revocation

Dear Mr. MacLeod:

The above revocation revokes a set of Regulations to several of the provisions of which the Committee has taken objection over the years. Will new Regulations appear or has the subject matter been included in some other Act, statutory instrument or document?

Yours sincerely,

June 23, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-945, Northwest Atlantic Fisheries Regulations Revocation

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of January 21, 1980 relative to the above captioned.

We wish to advise, that the subject matter of these Regulations have been included in the Atlantic Fishery Regulations. The Northwest Atlantic Fisheries Regulations were almost totally duplicated by the Atlantic Fishery Regulations made by SOR/77-411, however, subsequent amendments to the Atlantic Fishery Regulations were sometimes in conflict with the Northwest Atlantic Fishery Regulations. To avoid such conflicts and the need to refer to two sets of Regulations dealing with the same subject matter, the two sets of Regulations were reviewed and the Atlantic Fishery Regulations amended to incorporate all necessary regulations dealing with the subject matter covered by both sets of Regulations, hence the revocation of the subject Regulations.

Your sincerely,

The Vice-Chairman: Our next item is SOR/77-441, Atlantic Fishery Regulations. We have a letter of December 23,

[*Traduction*]

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Le résultat a été l'annulation des règlements sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, au sujet desquels le Comité avait soulevé beaucoup d'objections. Dans sa lettre, M. Parsons explique que les articles, contenus dans ces règlements, qu'il fallait conserver ont été incorporés aux règlements sur les pêcheries de l'Atlantique, au sujet duquel le Comité a encore des objections.

Le 21 janvier 1980

Monsieur J. R. MacLeod
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Pêches et Océans
Ottawa

Objet: DORS/79-945, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Abrogation

Monsieur,

L'abrogation susmentionnée se rapporte à un règlement comportant plusieurs dispositions contre lesquelles s'est élevé le Comité au cours des années. Prévoit-on publier un nouveau règlement ou inclure le sujet dans une autre loi, texte réglementaire ou document?

Je vous prie d'agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

Le 23 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-945, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest,—Abrogation

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 21 janvier 1980 concernant le sujet susmentionné.

Nous désirons vous informer que la teneur du règlement figure dans le Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord. Le Règlement susmentionné faisait presque double emploi avec le Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique établi en vertu du DORS/77-411 et les modifications apportées ultérieurement à ce dernier entraient parfois en conflit avec le Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest. Afin d'éviter des conflits de ce genre et d'avoir à se reporter à deux règlements, nous avons revu le tout et modifié le Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique de façon qu'il englobe tous les autres règlements portant sur le même sujet. C'est pourquoi le Règlement susmentionné a été abrogé.

Je vous prie d'agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

Le vice-président: Examinons maintenant le DORS/77-411, Règlement de pêche de l'Atlantique. Nous ne ferons pas

[*Text*]

1977 from C. R. Levelton which I believe has been before us before. Therefore, we will not print it, but we do have counsel's comments which I think we should print.

ATLANTIC FISHERY REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1979-1457

August 30, 1979

1. Section 4 of the amending Schedule revokes the old section 6 which contained two drafting errors pointed out to the Department (See SOR/78-249).

2. Sections 18(1) and (3), 26 and 27 have not been attended to as desired by the Committee (See SOR/77-411).

3. Sections 8 and 9, having now been revoked and replaced, do not contain the discrepancies as between English and French texts noted by the Committee (See SOR/77-411).

4. The new section 25 requires the maintenance of a log book the contents of which are left at large, apparently to be specified by a Regional Director-General. The Word "approved" seems only to be a euphemism. The original requirement was that every master of a vessel in excess of twenty-five tons gross tonnage that was fishing for any species of fish specified in the Regulations should maintain a daily record of the estimated weight of the catch of each species of fish and the area in which the catch was taken, and hand the record to the purchaser of the catch and forward a copy of the sales slip to the Minister. Then the duty became to maintain a fishing log book supplied by the Regional Director-General and to forward it or make it available to the Regional Director-General or a fishery officer immediately after each fishing trip. Now the duty is to maintain a fishing log book approved by the Regional Director-General, to forward a copy to him and to make the log readily available on demand by a fishery officer.

It will be seen that section 25 has become less precise through its two changes. Now there is no indication of what information is required, of who makes up the log book or of the basis on which approval will be given. These matters have become additions to the many other non-regulations used and enforced by the Department of Fisheries and the Oceans. The Committee has long complained of the fact that such non-regulations are neither published nor subject to scrutiny. The deliberate addition to them of material once included in a regulation is worthy of notice.

• 1135

The Vice-Chairman: I wonder if our counsel would like to sort of paraphrase the comments and point out the difficulties that still exist.

Mr. Eglington: The difficulties that still exist are items number 2 and then the item number 4 in the comment of August 30, 1979.

[*Translation*]

imprimer la lettre du 23 décembre 1977 de M. C. R. Levelton, que nous avons déjà vue; contentons-nous de faire imprimer les commentaires de votre conseiller.

RÈGLEMENTS DE PÊCHE DE L'ATLANTIQUE—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1979-1457

Le 30 août 1979

1. L'article 4 de l'annexe modificatrice vient révoquer l'ancien article 6 qui contenait deux erreurs de rédaction signalées au Ministère (Voir DORS/78-249).

2. Les paragraphes 18(1) et (3) ainsi que les articles 26 et 27 n'ont pas été traités comme le souhaitait le Comité (Voir DORS/77-411).

3. Les articles 8 et 9, maintenant abrogés et remplacés, ne contiennent pas les divergences signalées par le Comité entre les versions anglaise et française (Voir DORS/77-411).

4. Le nouvel article 25 exige la tenue d'un journal de bord dont le contenu doit être, semble-t-il, précisé par un directeur général régional. Le terme «approuvé» ne semble être qu'un euphémisme. Au départ, l'article stipulait que le capitaine d'un bâtiment de plus de 25 tonnes de jauge brute qui pêche une espèce de poissons mentionnée dans le présent règlement doit tenir un registre quotidien du poids estimatif des prises de chaque espèce de poissons et du secteur dans lequel les prises ont été effectuées, qu'il doit remettre ce registre à l'acheteur de la prise et envoyer une copie du récépissé de vente au Ministre. Après modification, le capitaine était tenu de tenir un journal de bord fourni par le directeur général régional, d'en envoyer une copie au directeur général régional ou à un fonctionnaire des pêcheries ou d'en mettre un exemplaire à leur disposition immédiatement après chaque excursion de pêche. Maintenant l'article stipule que le capitaine d'un bâtiment doit tenir un journal de bord approuvé par le directeur général régional, lui en faire parvenir un double et en mettre un exemplaire à la disposition d'un fonctionnaire des pêcheries qui en ferait la demande.

On remarquera que les modifications apportées à l'article 25 l'ont rendu moins précis. Maintenant, l'article ne spécifie nullement quels renseignements le capitaine doit donner ni qui doit tenir et approuver le journal du bord. Ces questions viennent s'ajouter aux nombreuses autres règles internes qui sont utilisées et appliquées par le ministère des Pêches et des Océans. Le Comité se plaint depuis longtemps de ce que ces règles ne sont ni publiées ni susceptibles d'être étudiées. Il est donc important de signaler que l'on y a ajouté délibéremment des éléments qui figuraient autrefois dans un règlement officiel.

Le vice-président: Le conseiller juridique pourrait-il expliquer ses commentaires et nous faire connaître les difficultés encore à résoudre.

M. Eglington: Il reste à régler les difficultés mentionnées au paragraphe 2 et au paragraphe 4 du commentaire du 30 août 1979.

[*Texte*]

Sections 18(1) and (3) are the old problem of "catch" and "retain", and so on. The department is gradually wending its way through its regulations and fixing those up, so that problem will, I hope, be taken care of sooner rather than later.

Section 26 is another ultra vires subdelegation of power of the type that was held to be ultra vires in the uranium secrecy litigation. That is the "except where authorized by the minister" type of prohibition.

Section 27 is the penalty section, where it is provided that in addition to any penalty imposed by the court, the minister may suspend or cancel licences and registration certificates. What the committee asked for and what it was promised was some sort of indication in the regulations as to when there will be suspension as opposed to cancellation, and also some rudimentary appellate machinery to be put into the regulations so that a person will know why he is being penalized beyond the court penalty, so that he has an opportunity to make a case as to why he should not be further penalized.

It would probably be appropriate to point out to the department that these changes have still to be made.

Senator Lafond: Have they agreed to look into them?

Mr. Eglington: They did, yes.

Point number four is a new section and I attempted to recount the history of the provision to show that it is becoming vaguer and more discretionary through its three particular changes. As Section 25 has come to be, there is no indication of the information that is required, who is to make up the log book, or the basis on which approval will be given to a log book. This may or may not be a serious matter, but for those who have to abide by the regulation and full up the log book, certainly the old regulation was clearer and they knew exactly what their obligation was.

Senator Lafond: I think in counsel's communication it should be pointed out to them that this matter has been hanging already for three years, and progress, if any, does not seem satisfactory to the committee.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I would concur.

The Vice-Chairman: It seems there has been some progress, but it is limited.

Mr. Eglington: I might say in defence of the fisheries department—and it is not usual for me to rush to their defence—that they appear to be suffering extreme staffing difficulties in that there is nobody at the department, it seems, really to take care of these matters. I have had several letters of apology from the department, attaching a great long list of all the outstanding matters, so they are aware of the fact that they are outstanding.

Senator Lafond: We also have put on record two or three weeks ago the fact that we recognize their problems.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Perhaps the middle ground would be to say what we have all agreed should be said, but the tone it would be extremely important, given what counsel has said.

[*Traduction*]

Les articles 18(1) et (3) traitent toujours du même problème de «prendre» et «garder», etc. Le ministère repense graduellement tous ses règlements pour le corriger, et il me semble que ce problème sera réglé plus tôt que tard.

L'article 26 est un autre exemple d'une sous-délégation de pouvoirs, tenue pour être ultra vires, comme celle du litige sur les secrets concernant l'uranium. C'est un type d'interdiction contenant l'exception «sauf sous l'autorisation du ministre».

L'article 27, portant sur les pénalités, prescrit qu'en plus d'une pénalité imposée par un tribunal, le ministre peut, soit suspendre soit annuler les permis ou les certificats d'inscription. On avait promis au comité d'indiquer dans les règlements dans quels cas il y aurait suspension plutôt qu'annulation, et aussi d'y insérer un mécanisme d'appel rudimentaire afin qu'une personne y ayant recours puisse connaître les motifs de la pénalisation supplémentaire aux pénalités de la Cour, et ce afin de lui permettre d'expliquer pourquoi elle ne devrait pas être pénalisée davantage.

Il serait peut-être bon d'expliquer au ministère que ces modifications attendent toujours.

Le sénateur Lafond: Le ministère s'est-il engagé à les examiner?

M. Eglington: Oui.

Le paragraphe 4 donne les notes explicatives concernant un nouvel article dont j'ai fait l'historique pour montrer que cette disposition devient de plus en plus vague, et plus discrétionnaire suite à ces trois modifications particulières. Dans son état actuel, l'article 25 ne prescrit aucunement le genre d'information requise, qui doit tenir le journal de bord ou les critères d'approbation de ce journal. Cette situation peut sembler plus ou moins sérieuse, mais pour les personnes soumises au règlement, et à la nécessité de tenir un journal de bord, le vieux règlement était plus clair, car il précisait leurs obligations.

Le sénateur Lafond: Dans sa réponse, le conseiller juridique devrait faire remarquer au ministère que cette affaire traîne depuis déjà trois ans, et que le progrès, si progrès il y a, ne satisfait pas le comité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suis d'accord.

Le vice-président: Il semble y avoir eu un progrès plutôt limité.

M. Eglington: En défense du ministère des Pêches, et c'est assez rare que je coure à sa défense, je dois admettre qu'il semble y avoir des problèmes très graves de personnel car, personne ne semble préposé à ces questions. J'ai reçu plusieurs lettres d'excuse du ministère, qui énumèrent une longue liste de questions en suspens, ce qui montre qu'il reconnaît que ces questions sont toujours à régler.

Le sénateur Lafond: Et il y a deux ou trois semaines, nous-mêmes reconnaissions ces problèmes au procès-verbal.

M. Baker (Nepean-Carleton): Peut-être serait-il mieux de dire que nous sommes tous d'accord sur ce qui doit être dit, mais le ton de nos remarques est très important, étant donné les explications du conseiller juridique.

[*Text*]

The Vice-Chairman: All right, I think the message is clear.

We now have Explanatory Note to SOR/80-65, Fish Inspection Regulations, amendment. We have counsel's letter of February 5, 1980 to J. R. MacLeod, Director-General, Fishing Services Directorate, and also Mr. Bond's letter to our counsel dated March 3, 1980. Both of these should be printed.

February 5, 1980

J. R. MacLeod, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and Oceans,
OTTAWA

Re: Explanatory Note to SOR/80-65, Fish Inspection Regulations, amendment

Dear Mr. MacLeod:

I have discussed this explanatory Note with the Registrar of Statutory Instruments, Mrs. Caverley, and as a result thought it wise to write to you about the Note which is not altogether satisfactory. First, the use of the colloquial "us" is not appropriate to a public document. The French version avoided this form of expression. Secondly, while it is no doubt helpful for everyone to know the motive for the amendment, the varied interpretations of section 8(4) adopted in different regions by your Department's officers, it is disturbing to say the least that different Regions have been permitted to adopt different interpretations of the law. If your Department's view was that the existing law did not allow what is now provided for in section 8(4.1), then surely it was the Department's responsibility to see that that interpretation was applied everywhere. Thirdly, I am not sure that motives, at least in the form used in this instance, should appear in an Explanatory Note at all.

I appreciate that the new requirement to print explanatory notes is causing some difficulties and I feel a certain responsibility since it was at the Committee's behest that the requirement has been imposed. I trust, therefore, that you will not take this intervention amiss.

Yours sincerely,

March 3, 1980

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

[*Translation*]

Le vice-président: Très bien, le message est clair.

Passons maintenant à la note explicative du DORS/80-65, Règlement sur l'inspection du poisson—Modification. A cet égard, il y a une lettre du conseiller, du 5 février 1980, adressée à M. J. R. MacLeod, directeur général, Direction générale des Services des pêches, et la réponse de M. Bond à notre conseiller en date du 3 mars 1980. Ces deux lettres devraient être imprimées au procès-verbal.

Le 5 février 1980

Monsieur J. R. MacLeod
Directeur général
Direction générale des services
des pêches
Service des pêches et de la marine
Pêches et Océans Canada
OTTAWA

Objet: Note explicative du DORS/80-65, Règlement sur l'inspection du poisson—Modification

Monsieur,

Après avoir discuté de la note explicative susmentionnée avec Mme Caverley, Registraire des textes réglementaires, j'ai finalement cru bon de vous informer qu'elle ne nous paraissait pas entièrement satisfaisante. Premièrement, il ne convient pas en anglais d'utiliser le pronom familier «us» dans un document public. La version française a évité cette tournure. Deuxièmement, bien qu'il soit utile que tous connaissent la raison d'être de la modification, soit les diverses interprétations du paragraphe 8(4) adoptées dans les différentes régions par les fonctionnaires de votre Ministère, il est pour le moins troublant que chaque région ait été autorisée à appliquer sa propre version de la loi. Si, de l'avis de votre Ministère, la loi en vigueur n'accordait pas ce qui est maintenant prévu au paragraphe 8(4.1), il lui incombait de veiller à ce que cette interprétation soit appliquée partout. Troisièmement, je ne suis pas certain que les motifs, du moins dans la forme utilisée dans ce cas-ci, doivent même figurer dans une note explicative.

Je comprends que la nouvelle exigence voulant qu'on imprime les notes explicatives cause quelques difficultés et je me sens un peu responsable puisque c'était à la demande du Comité que cette condition a été imposée. J'espère donc que vous ne prendrez pas cette remarque en mauvaise part.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le 3 mars 1980

[*Texte*]

Mr. G. C. Eglington,
Standing Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of February 5, 1980, to Mr. J. R. MacLeod concerning the Explanatory Note to SOR/80-65.

Unfortunately, there was some misunderstanding of the desired intent and content of explanatory notes. Your letter has been helpful in resolving the confusion that did exist and I am sure that you will find future notes will be adequate in terms of form, content and language.

Yours truly,

The Vice-Chairman: I note that we are concerned about the explanatory note and the misunderstanding that arose. Apparently there is some suggestion that our letter has been helpful but what, if anything, has been resolved in view of the fact that we have asked for explanatory notes when there is a regulation? There seems to be some problem in providing them.

• 1140

Mr. Eglington: I do not think there is a problem in providing them, departments provide them, but there were certain difficulties when the requirement first was imposed. Departments had difficulty understanding what exactly was required of them, and I think this correspondence simply demonstrates that gradually the system is settling down.

The Vice-Chairman: So we will get meaningful explanations, hopefully, in the future.

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: SOR/80-184—Honey Regulations, amendment.

This has to do with retroactivity. I do not see any particular reason to print the correspondence.

Mr. Eglington: There is one problem with it, Mr. Chairman. Mr. MacLachlan writes in his last sentence: "I wish to stress, however, that the metric sizes do not become mandatory until July 1, 1981." That is true, insofar as it goes, but the regulations could have a very serious retroactive effect, because what they allow is the use of imperial containers until 1 July, 1981, where the containers were manufactured prior to 1 January, 1980.

Yet the regulation itself was made on 20 March and registered on 21 March, so that any imperial containers manufactured between 1 January, 1980 and 21 March, 1980 when the regulation came into force are rendered useless, so there could be quite a serious effect. Now, it may be that the department sufficiently notified the industry so that nobody made imperial containers, but I think the committee should ask for that . . .

Senator Lafond: We should bring this potential situation to their attention and ask them whether they have looked into it.

[*Traduction*]

Monsieur G. C. Eglington
Comité permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A OA4

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 5 février 1980, adressée à M. J. R. McLeod au sujet de la note explicative du DORS/80-65.

Il est regrettable qu'on ait mal compris l'intention et le contenu souhaités des notes explicatives. Votre lettre a permis de dissiper cette confusion et vous trouverez, j'en suis sûr que les futures notes seront satisfaisantes par le fond, la forme et la terminologie.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le vice-président: Je prends note de nos préoccupations au sujet de la note explicative et du malentendu à cet égard. Apparemment, notre lettre a été utile, mais qu'est-ce que cela a reglé d'avoir demandé une des notes explicatives lorsqu'il y a un règlement? Il semble y avoir des difficultés à fournir ces notes explicatives.

M. Eglington: Je ne pense qu'il y ait des difficultés particulières à les fournir, puisque ce sont les ministères qui les fournissent, mais il y a eu des difficultés lorsque la demande a été présentée pour la première fois. Les ministères n'ont pas très bien compris ce que l'on attendait d'eux et je crois que ces lettres montrent simplement que l'on s'adapte petit à petit.

Le vice-président: Nous devrions donc avoir des explications valables, à l'avenir?

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: DORS/80-184—Règlement sur le miel, modification.

Il s'agit ici d'un problème de rétroactivité. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de publier la correspondance.

M. Eglington: Il reste un problème, monsieur le président. En effet, M. MacLachlan écrit, dans sa dernière phrase: « Je tiens toutefois à souligner que l'utilisation des contenants de format métrique ne deviendra obligatoire qu'au 1er juillet 1981.» Cela est vrai mais les règlements pourraient néanmoins avoir des conséquences rétroactives très graves, puisqu'ils autorisent l'utilisation de contenants de format impérial jusqu'au 1er juillet 1981 si ces contenants ont été fabriqués avant le 1er janvier 1980.

Or, le règlement lui-même a été adopté le 20 mars et enregistré le 21, ce qui signifie que tout contenant de format impérial fabriqué entre le 1er janvier et le 21 mars 1980 pourrait être inutilisable. Il se peut que le ministère ait informé les entreprises suffisamment à temps pour que personne n'ait fabriqué de contenants de format impérial entre ces dates mais je pense que le Comité devrait demander . . .

Le sénateur Lafond: Nous devrions attirer l'attention du ministère sur ce problème et lui demander s'il s'en est occupé.

[*Text*]

The Vice-Chairman: There may be a very valid grievance here by somebody who did not know. Therefore, I guess we had better print the correspondence, the letter of May 12, 1980 from our counsel to Dr. John MacGowan of the Department of Agriculture and also Dr. D. S. McLachlan's letter to Mr. Eglington, dated May 26, 1980.

May 12, 1980

Dr. John McGowan,
Assistant Deputy Minister . . .
Food Production & Inspection,
Department of Agriculture,
Ottawa

Re: SOR/80-184, Honey Regulations, amendment

Dear Dr. McGowan:

The new sections 29, 30, 34 and 36(1)(e) of the Honey Regulations as made by the above amendment are retroactive in effect to the 1st January 1980. The Regulations were made on 20th March and registered on 21st March 1980. There does not appear to be any authority in the Agricultural Products Standards Act for the making of retroactive regulations. It will be helpful in putting the amendment before the Committee to have an explanation for the retroactive provisions relating to metrification.

Yours sincerely,

May 26, 1980 616.3S17
181.A51H2

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/80-184, Honey Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I have been asked to reply to your Letter of May 12, 1980.

In drawing up this amendment, our intention was to establish metric sizes of containers for honey and to permit the continued use of imperial size containers for a limited period of time to allow producers and packers to use up their existing stocks and to find supplies of metric containers.

There are an increasing number of impediments in the regulatory process and delays in the final steps before publication resulted in the amendment being unintentionally retroac-

[*Translation*]

Le vice-président: Quelqu'un qui n'était pas au courant pourrait formuler une plainte très légitime. Nous ferions donc peut-être bien de publier ces lettres, c'est-à-dire la lettre du 12 mai 1980, de notre conseiller à John McGowan du ministère de l'Agriculture, ainsi que la lettre de M. D. S. MacLachlan à M. Eglington, du 26 mai 1980.

Le 12 mai 1980

Monsieur John McGowan
Sous-ministre adjoint
Direction générale de la production
et de l'inspection des aliments
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Objet: DORS/80-184, Règlement sur le miel, Modification

Monsieur le Sous-ministre adjoint,

Les nouvelles dispositions 29, 30, 34 et 36(1)e) du Règlement sur le miel établies aux termes de la modification susmentionnée sont rétroactives au 1er janvier 1980. Le Règlement a été établi le 20 mars et enregistré le 21 mars 1980. Cependant, la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada ne semble conférer aucun pouvoir permettant d'établir des règlements rétroactifs. Il serait bon, en soumettant la modification au Comité, de justifier la rétroactivité des dispositions relatives à la mise en service du système métrique.

Veuillez agréer, monsieur le Sous-ministre adjoint, l'assurance de ma considération distinguée.

Le 26 mai 1980 616.3S17
181.A51H2

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/80-184, Règlement sur le miel, Modification

Monsieur,

J'ai été prié de répondre à votre lettre du 12 mai dernier.

En rédigeant cette modification, nous voulions imposer des formats métriques aux contenants de miel et de permettre que soient encore utilisés des contenants impériaux pour une période limitée afin de permettre aux producteurs et aux conditionneurs d'épuiser leurs stocks et de trouver des fournisseurs de contenants métriques.

Un nombre croissant d'obstacles ralentissent le processus de réglementation, et les retards qui sont survenus juste avant la publication nous ont contraints à donner un effet rétroactif à cette modification. Je tiens toutefois à souligner que l'utilisa-

[*Texte*]

tive in effect. I wish to stress, however, that the metric sizes do not become mandatory until July 1, 1981.

Yours truly,

The Vice-Chairman: Next we have SOR/80-210—General Motors of Canada Limited Exemption Order, 1979, Motor Vehicle Safety Act, P.C. 1980-809.

There is the counsel's comment and I do not see that there is any problem there.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, it might be worth while printing that explanatory note to demonstrate that the committee is still interested in dispensations and also demonstrate the fact that at least in the Motor Vehicle Safety Act specific statutory power was taken to make dispensations from the regulations.

The Vice-Chairman: We have noted counsel's comment and we will print the explanatory note of counsel.

GENERAL MOTORS OF CANADA LIMITED EXEMPTION ORDER, 1979
Motor Vehicle Safety Act
P.C. 1980-809

May 13, 1980

Explanatory Note

This Order, which is in essence a dispensation from the Motor Vehicle Safety Regulations, is made pursuant to a specific grant of a dispensing power in section 9.1(1) of the Motor Vehicle Safety Act, as added by S.C. 1976-77 C. 19, section 4

All the requirements of section 9.1 (attached) appear to have been satisfied on the face of the Order.

The Vice-Chairman: Next we have SOR/80-215, Federal-Provincial Fiscal Arrangements and established programs Financing Regulations, 1977, amendment.

We have counsel's letter of May 7, 1980 to Dr. Robert K. Joyce, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance, and we have a response dated May 30, 1980 from Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch of the Department of Finance. We will print both of these.

[*Traduction*]

tion des contenants de format métrique ne deviendra obligatoire qu'au 1er juillet 1981.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le vice-président: Nous passons maintenant au DORS/80-210—Décret de dispense de 1979 de la *General Motors of Canada Limited*, loi sur la sécurité des véhicules-automobiles, C.P. 1980-809.

Nous avons une note explicative de notre conseiller et je ne pense pas qu'il y ait de problèmes à cet égard.

M. Eglington: Il serait peut-être bon de publier cette note explicative, monsieur le président, pour montrer que le Comité s'intéresse toujours à ces dispenses et pour montrer également qu'en ce qui concerne tout au moins la loi sur la sécurité des véhicules automobiles, des pouvoirs statutaires spécifiques ont été utilisés pour dispenser certaines entreprises de l'application du règlement.

Le vice-président: Nous prenons note de cette remarque et nous publierons la note explicative.

DÉCRET DE DISPENSE DE 1979 DE LA GENERAL MOTORS OF CANADA LIMITED
Loi sur la sécurité des véhicules automobiles
C.P. 1980-809

Le 13 mai 1980

Note explicative

Ce décret, qui est essentiellement une dispense de l'application du Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles est promulgué conformément au pouvoir de dispense prévu au paragraphe 9.1(1) de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles modifiée par S.C. 1976-1977 C. 19, Article 4.

Toutes les exigences de l'article 9.1 ci-joint semblent avoir été respectées compte tenu du décret.

Le vice-président: Nous passons maintenant au DORS/80-215, Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement de programmes établis—Modification.

Nous avons une lettre du 7 mai 1980 de notre conseiller à M. Robert K. Joyce, sous-ministre adjoint, direction des finances et commerce internationaux, ministère des Finances, ainsi qu'une réponse du 30 mai 1980 de M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances. Nous allons publier ces deux lettres.

[*Text*]

May 7, 1980

Dr. Robert K. Joyce,
Assistant Deputy Minister
Internation Trade and
Finance Branch,
Department of Finance,
Ottawa

Re: SOR/80-215, Federal-Provincial Fiscal Arrangements and established programs Financing Regulations, 1977, amendment

Dear Dr. Joyce:

The new section 9(1) as made by this amendment allows a period of one year from receipt of certificate of the Chief Statistician for the final computation of equalization payment. The former section 9(1) allowed a period on only thirty days. Since the increase in the time period is so great, I shall appreciate receiving an explanation of it for transmission to the Committee with the amendment.

Yours sincerely.

May 30, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I am replying to your letter of May 7, addressed to Mr. R. K. Joyce of this Department, in which you ask for an explanation of the recent amendment to subsection 9(1) of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977.

Subsection 9(1) of the Regulations relates to the timing of final determinations of fiscal equalization for fiscal years within the 1977-78 to 1981-82 period. It is authorized by para. 43(b)* of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

The reason for the amendment to subsection 9(1) of the Regulations was to allow for the introduction and passage of a bill that would change entitlement to payments under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. The proposed amendment to the Bill has been given first reading, numbered C-24, on May 2, 1980.

Yours sincerely.

[*Translation*]

Le 7 mai 1980

Monsieur Robert K. Joyce,
Sous-ministre adjoint,
Direction des finances et commerce
internationaux,
Ministère des Finances,
Ottawa

Objet: DORS/80-215, Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis—Modification

Monsieur,

La modification au paragraphe 9(1) permet de reporter le calcul définitif de la péréquation jusqu'à un an après la réception du certificat soumis par le statisticien en chef. L'ancien paragraphe 9(1) accordait un délai de 30 jours seulement. Compte tenu de l'importance de la prolongation du délai, j'aimerais que vous me fassiez parvenir une explication pour que je puisse la transmettre au Comité avec le texte modificatif.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le 30 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 7 mai à un employé du ministère, M. A. K. Joyce, à qui vous demandez une explication au sujet de la récente modification du paragraphe 9(1) du Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Le paragraphe 9(1) du Règlement permet de déterminer le moment du calcul définitif de la péréquation à l'égard des années financières 1977-1978 à 1981-1982, conformément à l'alinéa 43(b) de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

La modification au paragraphe 9(1) du Règlement vise à permettre l'adoption d'un projet de loi modifiant les conditions d'admissibilité aux paiements prévus par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux. Le projet d'amendment du bill (C-24) a été lu pour la première fois, le 2 mai 1980.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Does counsel have any further comment?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this Act, the name of which is too long to read into the record, is very difficult to understand, and from what I can gather is the cause of a certain amount of friction in federal-provincial relations from time to time.

What has happened in this instance is that the period for computing the final amounts to be paid to the provinces and some provisions have been extended from 30 days to one year. The reason given was that it was thought desirable to do this to allow time for the introduction of a bill to amend the Act, and I take it that that bill was going retroactively to alter the basis of payments. Now, the bill was introduced, certainly, on May 2, 1980 and nothing has happened to it since.

• 1145

It is still sitting at first reading stage, so what has happened is that the computation of the amount due to the provinces, and therefore the payment to the provinces, is simply sitting, waiting for Parliament to deal with this particular bill.

The Vice-Chairman: It is a question of the priorities of the House of Commons to deal with the matter.

Mr. Eglington: Yes, that and also, I suppose, whether it is thought to be a piece of sharp practice to the existing arrangement by regulation until you get yourself organized to pass an act to alter it by statute.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What kind of alteration is taking place? What are we agreeing to? If we agree to this, what are we agreeing to?

Mr. Eglington: Well, Mr. Baker, I do not know that I am qualified to answer that question. The effect of altering the act is to alter the whole system on which payments to the provinces are made, and I think you would have to call expert evidence, somewhat, to tell you.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It is one thing to do that by legislation, and that is going to be a very sore point, I am sure, when the bill is brought forward. I do not just speak from the point of view of parties in the House; I am talking about the relationship of the federal level of government to the provinces. I think we would have to be moved a fair degree as a committee to sanction that kind of thing by regulation. That would be tantamount to amending the Criminal Code as to penalties by regulation.

I am trying to think of something else of equal magnitude, to do it by regulation. Even in the case of the Petroleum Administration Act there is a provision in that bill for at least a parliamentary discussion of a proclamation by the government, because it is of such pith and moment between levels of government. I would have some hesitation in agreeing to that without some further explanation as to the effect of it. I caution the committee that we ought to have that explanation before we move on it if we move at all.

[*Traduction*]

Le vice-président: Avez-vous des remarques à faire là-dessus?

M. Eglington: Cette loi, monsieur le président, dont le nom est de toute façon trop long à lire et qui est très difficile à comprendre, semble susciter certaines frictions entre le gouvernement fédéral et les provinces, de temps à autre.

Ce qui s'est produit dans le cas présent, c'est que la période pour le calcul définitif des montants à payer aux provinces, ainsi que pour l'application de certaines autres dispositions, a été prolongée de 30 jours à 1 an. La raison qui en a été donnée est que l'on a pensé que c'était souhaitable pour permettre l'adoption d'un projet de loi destiné à amender cette loi. Je crois comprendre que ce projet modifiera rétroactivement la base de calcul des paiements. Or, ce projet de loi a été déposé le 2 mai 1980 mais il ne s'est rien produit depuis.

Il en est toujours à l'étape de la première lecture, ce qui signifie que le calcul des sommes dûes aux provinces n'est toujours pas effectué. On attend que le Parlement prenne une décision sur ce projet de loi.

Le vice-président: Il s'agit simplement de savoir quelle priorité la Chambre des communes accordera à ce problème.

M. Eglington: En effet. Il faudra peut-être aussi se demander, je le suppose, si l'on ne considère pas que c'est là une méthode détournée pour modifier les accords actuels, par voie de règlement, en attendant que l'on soit suffisamment bien organisés pour adopter une loi.

M. Baker (Nepean-Carleton): De quelle sorte de modification s'agit-il? Si nous acceptons ce système, qu'acceptons-nous?

M. Eglington: Je ne pense pas être qualifié pour répondre à cette question, monsieur Baker. Je sais que la modification de la loi aboutit à modifier l'ensemble du système de calcul des paiements de péréquation aux provinces. Si vous voulez en savoir plus, je pense que vous devrez convoquer des experts dans ce domaine.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je sais que ce projet de loi suscitera beaucoup de controverse lorsqu'il sera présenté. Je ne parle pas ici de controverse de la part des partis politiques mais plutôt des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces. En conséquence, j'estime que notre comité irait très loin s'il sanctionnait l'adoption d'une mesure de ce genre par voie réglementaire. En fait, cela reviendrait à modifier, par voie réglementaire, les peines prévues au code criminel.

J'essaie de voir s'il y a un autre domaine dans lequel une modification de ce genre pourrait être aussi importante. Même dans le cas de la Loi sur l'administration du pétrole, il y a une disposition prévoyant au moins une discussion parlementaire d'une proclamation faite par le gouvernement, étant donné l'importance considérable qu'elle aurait sur les rapports existant entre les deux niveaux de gouvernement. J'hésiterais donc beaucoup à accepter ce type de règlements sans avoir d'explications complémentaires sur son impact. Je dois conc mettre en garde les membres de ce comité en leur disant que nous

[*Text*]

The Vice-Chairman: I think what we would be doing is, in effect, closing our eyes to making a very substantial change in a policy matter by regulation.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think we would be treading on very dangerous ground and I think we would be stepping outside of, really, if not the stated mandate of the committee, what is implied about the role of the committee, which is to put some brake on the unreasonable exercise of the power of government.

You will recall we talked about this committee's having even regulations under ordinary statutes sent to us to see whether or not they are necessary. We have gone that far on statutes that are ordinary and this, if anything, is an extraordinary statute that we are dealing with, in the sense that it is going to generate a tremendous amount of debate between two levels of government.

If the committee were agreeable, I would suggest that we not deal with that today; that we ought to have some advice with respect to it. I can agree with your comments, Mr. Vice-Chairman, about what the effect might be.

The Vice-Chairman: All you have to do, really, is take a look at this regulation, paragraph 43. Although counsel only referred to the (b) part of it, I think the whole thing is a very, very far-ranging thing.

Mr. Eglington: Might I suggest, Mr. Chairman, that as the act is incredibly complicated and is very largely a set of accounting formulae put into legalese, it would be best in this instance—rather than my trying to understand the act, which to be quite honest with you I do not, and writing more letters—if we were simply to ask the Department of Finance to send somebody along to a meeting to explain exactly what effect the bill will have on the existing entitlements of the provinces and how it related to this particular amendment to the regulations.

• 1150

The Vice-Chairman: And what criteria they are proposing in order to consider entitlement to payments by provinces.

Senator Lafond: Is it counsel's feeling that basically vis à vis this committee's criteria, first, there is the authority to amend this regulation, and secondly, does it not constitute an unusual use of the regulatory power which I think is in our criteria?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, in answer to Senator Lafond, it is arguable that it is intra vires. The actual amendment made and, indeed, the original section as amended does not fit exactly any of these enabling powers of Section 43, but on the other hand they are of such breadth that it probably does.

[*Translation*]

devrions obtenir des explications avant d'accepter ce règlement, si nous décidons de l'accepter.

Le vice-président: En effet, si ous n'agissons pas de cette manière, cela reviendra, de notre part, à fermer les yeux sur une modification de politique fondamentale par voie réglementaire.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je crois que cela présenterait des dangers considérables et peut-être même que nous sortirions, sinon du mandat de notre comité, tout au moins de son interprétation générale, qui est d'imposer un frein à l'exercice déraisonnable des pouvoirs gouvernementaux.

Vous vous souviendrez que notre comité avait discuté de la possibilité d'examiner même les règlements adoptés en vertu des lois ordinaires, afin de voir s'ils sont ou non nécessaires. Ayant accepté cette décision pour des lois ordinaires, je pense que nous devons faire au moins la même chose pour une loi extraordinaire, puisqu'elle va susciter des débats considérables entre les deux niveaux de gouvernement.

Si le comité est d'accord, je lui recommanderais de ne pas régler cette question aujourd'hui et d'essayer d'obtenir certaines précisions. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit, monsieur le vice-président, au sujet des conséquences de cette modification.

Le vice-président: Il suffit d'examiner le paragraphe 43 du règlement pour s'en rendre compte. Bien que notre conseiller n'ait mentionné que la partie (b) du paragraphe, je crois que l'ensemble du paragraphe a une portée considérable.

M. Eglington: Puis-je faire remarquer, monsieur le président, que la loi est incroyablement compliquée et comporte essentiellement une série de formules comptables exprimées en jargon juridique. Pour être honnête avec vous, je dois dire que je ne la comprends pas et, plutôt que d'essayer de vous en donner une interprétation et d'écrire d'autres lettres à ce sujet, peut-être serait-il préférable de demander au ministère des Finances de nous envoyer quelqu'un pour nous expliquer les conséquences exactes qu'aurait le projet de loi sur les sommes actuellement attribuées aux provinces ainsi que sur l'impact général de cet amendement aux règlements.

Le vice-président: Et de vous expliquer quels critères ils proposent pour les conditions d'admissibilité des provinces aux paiements.

Le sénateur Lafond: Fondamentalement, pour ce qui est des critères du Comité, le conseiller croit-il premièrement que le pouvoir de modifier ce règlement existe, et, deuxièmement, cela ne constitue-t-il pas une utilisation inhabituelle de ce pouvoir de réglementation, ce qui répond à nos critères, je pense?

M. Eglington: Monsieur le président, pour répondre au sénateur Lafond, il n'est pas sûr que ce soit intra vires. L'amendement lui-même et l'article orginal modifié ne répondent pas exactement aux pouvoirs habilitants de l'article 43, mais d'autres part, ces pouvoirs sont tellement larges qu'ils les englobent probablement.

[*Texte*]

What I think the committee has to do is investigate the matter to see whether there has been an unusual and unexpected use of power, because if the effect is to take away by regulation an entitlement of provinces under the act, that would be unusual and unexpected and, indeed, I think in terms of the committee's criteria it would be unusual and unexpected to use a regulation to delay or defer some existing right until such time as Parliament could take it away by statute.

Mmr. Baker (Nepean-Carleton): Well, that sort of underscores Senator Lafond's question and counsel's comment has underscored the concern that there is. I have no objection to having an official here to take a look at it. I can tell you that when I was a member of the government we had a bill before us—perhaps it was this bill, I do not know; I have not had a look at it—that was concerning us as a government in terms of its effect on the provinces, one with the other, and the relationship of the provinces to the federal government. To my mind that has to be dealt with openly in the form of a statute on the floor of the House of Commons, rather than in a committee of this nature.

The Vice-Chairman: I think the potential of power to go just wild through regulation in something that is so fundamentally important to the provinces when you are talking about payments to provinces. The sums are incredible.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I must say, so that it is clear, I am surprised—there may be an explanation, of course—that the Department of Finance would even consider it, but the matter is really, as you put it, Mr. Chairman, a matter of the legislative priority of the government. I understand the federal-provincial fiscal arrangements are going to run out by 1982. I think that is the difficulty, that the present arrangement runs out. There is a time parameter on it.

The Vice-Chairman: Are you assuming from that that there would be no change at least until the end of 1982, at which time it would be proposed that a new bill would take place which might change this?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is my recollection.

The Vice-Chairman: Well, we are on the record in all of this matter, but maybe we could ask them if that is really what is proposed; that there is no proposal for change either by . . .

Mr. Eglington: But there is, there was a bill introduced on May 2 of this year.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am not sure whether that was our bill or a new bill or what. I am not too worried about that so much, except that this proposal in terms of a change by regulation of existing statute law . . .

The Vice-Chairman: When are they going to act on the regulation? That is what I would like to know. The fact that it is there may be fine. At least we know what is before us and what may be coming forth in the bill, but when are they going to act on the regulation, that is what I would like to know. Is it before the end of the present period which ends in 1982?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): On the bill?

[*Traduction*]

Je pense que le Comité doit étudier la question afin de déterminer si ces pouvoirs ont été utilisés de façon inhabituelle et inattendue car, si par réglementation, on refuse aux provinces ce que leur accorde la loi, ce serait inhabituel et inattendu. Dans l'optique des critères de ce Comité, je pense qu'il serait inhabituel et inattendu de retarder ou de repousser par voie de réglementation certains droits existants d'ici à ce que le Parlement les élimine par voie de législation.

M. Baker (Nepean-Carleton): Ma foi, la question du sénateur Lafond et les commentaires du conseiller prouvent notre préoccupation. Je suis d'accord d'inviter un fonctionnaire pour étudier la question. Lorsque je faisais partie du gouvernement, un projet de loi nous avait été soumis, c'était peut-être celui-là, je ne sais pas, je ne l'ai pas vu. En tant que gouvernement, nous étions préoccupés par ce projet-là, surtout par ses répercussions sur les provinces, sur les rapports entre les provinces et entre celles-ci et le fédéral. A mon avis, une telle question doit être débattue ouvertement sous forme de législation à la Chambre des communes, plutôt que dans un Comité de ce genre.

Le vice-président: Par voie de réglementation on peut utiliser le pouvoir de façon simplement insensée pour des choses d'une importance aussi fondamentale que les paiements effectués aux provinces. Les sommes en jeu sont incroyables.

M. Baker (Nepean-Carleton): Bien sûr, il peut y avoir une explication. Afin que ce soit clair, je dois dire que je suis surpris que le ministère des Finances envisage une telle mesure. Comme vous le dites, monsieur le président, il s'agit vraiment pour le gouvernement d'une question de priorité législative. Je pense que les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se terminent en 1982. Je crois que la difficulté vient du fait que les accords tirent à leur fin. Il y a une limite de temps.

Le vice-président: En déduisez-vous qu'il n'y aura aucune modification, du moins jusqu'à la fin de 1982, et qu'à ce moment-là on soumettra un nouveau projet de loi qui pourra y apporter des modifications?

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est ce dont je me rappelle.

Le vice-président: Bon, alors, nos propos sur la question sont versés au compte rendu, mais nous pourrions peut-être leur demander s'ils proposent vraiment cela, s'il n'y a aucune modification proposée, soit par . . .

M. Eglington: Il y en a, un projet de loi a été présenté le 2 mai de cette année.

M. Baker (Nepean-Carleton): J'ignore si c'était notre projet de loi ou un nouveau projet de loi. Ce n'est pas vraiment ce qui me préoccupe, sauf le fait que l'on propose de modifier, par voie de réglementation, des lois existantes.

Le vice-président: Quand iront-ils de l'avant avec ces règlements? C'est ce que je voudrais savoir. Il se peut qu'il n'y ait là rien de répréhensible. Nous savons au moins à quoi nous en tenir et à quoi nous attendre dans le projet de loi, mais je voudrais savoir à quel moment ils appliqueront ces règlements. Est-ce que ce sera avant la fin de la période actuelle qui se termine en 1982?

M. Baker (Nepean-Carleton): Sur le projet de loi?

[*Text*]

The Vice-Chairman: No, no, on the present . . .

Mr. Eglington: On the payment. They gave themselves power to defer the computation of the payment for one year, as distinct from 30 days previously. The effect of that will run out in March of next year.

Senator Lafond: We have put out questions and concerns on the record. I suggest, Mr. Chairman, that they be acquainted with those questions and concerns and following counsel's advice we ask them to present their case in person by one of their experts.

Mr. Eglington: It may very well be that the whole thing is perfectly explicable, but that act is so complicated we would be far better to have the experts along.

The Vice-Chairman: I wonder, before we ask them to come, if they could at least respond further in view of the comments that are on the record today. Then we can make the decision as to whether we really want to have them, and when.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Taht is reasonable. We do not want to waste time.

• 1155

The Vice-Chairman: Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Senator Lafond: In the circumstances, press them for a prompt reply so that we do not delay this thing until late 1981.

The Vice-Chairman: Good advice, Senator Lafond.

Mr. Eglington: Should it be the case that the department itself would prefer simply to have someone come here for 10 or 15 minutes and explain it, would that be acceptable or would we have to go through the correspondence route? Remember that there is a translation strike and by the time we get a reply and get it translated . . .

Senator Lafond: They will have read our comments. Let us make sure our comments are in their hands early enough, xerox copies of the blues if required, rather than wait for the printed version. Then if they express the wish to follow the suggestion to appear, fine, but let us not press them at this time to appear.

The Vice-Chairman: All right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): As usual, Senator Lafond, you have come up with the best approach.

The Vice-Chairman: We now have SOR/80-246 Plant Quarantine Regulations, amendment, Plant Quarantine Act, P.C. 1980-880.

We have counsel's comment which will be printed. I noted that part of the committee's objection had been resolved, or partially resolved, I guess to the satisfaction of all concerned. However, there is the matter of specifying the place of examination which still remains and maybe the department can give us a further response to this.

[*Translation*]

Le vice-président: Non, non, sur l'actuel . . .

M. Eglington: Sur les paiements. Ils se sont accordés le pouvoir de reporter le calcul définitif de la péréquation jusqu'à un an, alors que l'ancien paragraphe accordait un délai de 30 jours. Cette disposition est valable jusqu'en mars de l'an prochain.

Le sénateur Lafond: Nos questions et nos préoccupations sont au compte rendu. Monsieur le président, je propose que l'on les en informe et que, conformément à l'avis de notre conseiller, nous leur demandions qu'un de leurs experts présente leur cas en personne.

M. Eglington: Il est parfaitement possible qu'il y ait une explication à tout cela, mais la loi est tellement complexe que nous ferions mieux d'inviter des experts.

Le vice-président: Avant de les inviter à venir, je me demande s'ils pouvaient au moins répondre aux commentaires d'aujourd'hui. Ensuite, nous pourrons décider si nous voulions vraiment les faire comparaître et à quel moment.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est raisonnable, nous ne voulons pas perdre de temps.

Le vice-président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Lafond: Dans ce cas-là, insistez pour que l'on réponde rapidement afin que tout cela ne soit pas retardé jusqu'à la fin de 1981.

Le vice-président: C'est un bon conseil, sénateur Lafond.

M. Eglington: Supposons que le ministère désire nous envoyer quelqu'un pour nous expliquer la question pendant 10 ou 15 minutes, est-ce que ce serait acceptable ou préférez-vous que cela se fasse par voie de correspondance? N'oubliez pas la grève des traducteurs. D'ici à ce que nous recevions une réponse et qu'elle soit traduite . . .

Le sénateur Lafond: Ils auront lu nos commentaires. Assurons-nous qu'ils les reçoivent assez rapidement, en leur envoyant des photocopies des épreuves si nécessaire, plutôt que d'attendre le fascicule imprimé. Alors, s'ils désirent comparaître, très bien, mais n'insistons pas là-dessus pour le moment.

Le vice-président: Très bien.

M. Baker (Nepean-Carleton): Comme d'habitude, sénateur Lafond, vous avez trouvé la meilleure démarche.

Le vice-président: Nous passons maintenant au DORS/80-246 Règlement sur la quarantaine des plantes, modification, Loi sur la quarantaine des plantes, modification, Loi sur la quarantaine des plantes, C.P. 1980-880.

Les commentaires du conseiller seront imprimés. A la satisfaction de toutes les parties concernées, je remarque que l'on répond presque, ou en partie, aux objections exprimées par le comité. Toutefois, il reste la question de préciser un lieu d'examen et peut-être que le ministère nous enverra d'autres réponses à ce sujet.

[*Texte*]

PLANT QUARANTINE REGULATIONS, amendment
Plant Quarantine Act
P.C. 1980-880

May 12, 1980

The new section 7(1.1) goes a long way to meet the Committee's objections to the original section 7, by prescribing places at which plants and other matter may be admitted into Canada.

The inspector's power to specify a place of examination, which the Committee queried, remains *section 7(1)*. As the Department of Agriculture is preparing its responses to the Committee's detailed scrutiny of the Regulations as originally made, this point should be stood over until the Department's responses are received.

The Vice-Chairman: Next is SOR/80-93. Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment, Customs Tariff, P.C. 1980-1108.

We have counsel's comment to be printed.

CHEMICALS AND PLASTICS TARIFF REDUCTION ORDER, amendment
Customs Tariff
P.C. 1980-1108

June 11, 1980

This Order illustrates yet again the absurdity of the interpretation of the definition of "statutory instrument" and "regulation" adopted by the Crown.

The critical enabling power is section 12 of the Customs Tariff, of which more later. Section 20 merely allows for the renumbering of items "by order" of the Governor in Council. Pursuant to the magic formula theory followed by the Crown, the order accomplishing such renumbering would be a statutory instrument, but not a regulation, as a power merely to renumber is evidently not seen as being a legislative power. (If it were, SI/80-93 would have been registered under an SOR number.)

Section 12 of the Customs Tariff reads as follows:

> "12. The Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Finance, may from time to time reduce or remove any duty applicable under any tariff item in Chapters 915, 928, 929 and 939 of Group XII of Schedule A, with the exception of tariff items 93901-61, 93901-71, 93901-75, of this Act, under any one of the said items, and the reduction or removal shall apply under such conditions and for such period as may be specified by the Governor in Council."

This section clearly confers a legislative power on the Governor in Council, no less a power than one to alter the incidences of a statute, the Customs Tariff. Yet section 12 lacks any magic formula. It reads simply: "... the Governor in Council may ... reduce ... "and" ... as may be specified by the

[*Traduction*]

RÈGLEMENT SUR LA QUARANTAINE DES PLANTES,—Modification
C.P. 1980-880

Le 12 mai 1980

Le nouveau paragraphe 7.(1.1) répond presqu'aux objections exprimées par le Comité au sujet de l'article 7 unité en prescrivant les points d'entrée de plantes ou autres matières qui peuvent être admises au Canada.

Le pouvoir conféré à l'inspecteur de préciser un lieu d'examen, ce qu'avait demandé le Comité, fait encore l'objet du paragraphe 7(1). Comme le ministère de l'Agriculture s'occupe de faire préparer sa réponse à l'examen détaillé du Règlement effectué par le Comité, ce point devrait être laissé en suspens tant que les réponses du ministère n'auront pas été reçues.

Le vice-président: Ensuite nous passons au DORS/80-93. Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des matières plastiques, modification, Tarif des douanes, C.P. 1980-1108.

Les commentaires du conseiller seront consignés.

DÉCRET SUR LA RÉDUCTION DU TARIF DES PRODUITS CHIMIQUES ET DES MATIÈRES PLASTIQUES—Modification
Tarif des douanes
C.P. 1980-1108

Le 11 juin 1980

Ce décret montre encore une fois l'absurdité de l'interprétation de la définition de «texte réglementaire» et de «règlement» adoptée par la Couronne.

Le pouvoir habilitant en litige se trouve à l'article 12 du Tarif des douanes, dont nous reparlerons. L'article 20 permet tout simplement la rénumérotation des articles «par décret» du gouverneur en conseil. Selon la théorie magique qu'a adoptée le gouvernement, le décret qui permettrait cette renumérotation constituerait un texte réglementaire mais non pas un règlement, puisqu'un pouvoir qui ne permet que d'effectuer une renumérotation n'est évidemment pas considéré comme un pouvoir législatif. (S'il l'était, le TR/80-93 aurait été inscrit sous un numéro de DORS).

Voici l'article 12 du Tarif des douanes:

> Sur recommandation du ministre des Finances, le gouverneur en conseil peut à l'occasion réduire ou supprimer tout droit applicable en vertu de tout numéro tarifaire dans les chapitres 915, 928, 929 et 939 du Groupe XII de la liste A, à l'exception des numéros tarifaires 93901-61, classifiées, aux fins de la présente loi, sous l'un quelconque desdits numéros et la réduction ou la suppression s'appliquera dans les conditions et pour la période qui peuvent être spécifiées par le gouverneur en conseil.

Il est clair que cet article confère un pouvoir législatif au gouverneur en conseil, rien de moins que le pouvoir de modifier les incidences d'une loi, en l'occurence le Tarif des douanes. Toutefois, l'article 12 ne contient aucune formule magique. Il prévoit tout simplement que: «... le gouverneur en conseil

[*Text*]

Governor in Council . . .". The touchstones, "by order" or "by regulation" are missing. Hence, the Governor in Council's exercise by Order in Council of a clearly legislative power is not regarded by the Crown as producing a statutory instrument. If it does not produce a statutory instrument, it can not produce a regulation. Since the Governor in Council's Order under section 12 is not seen as a regulation, there is no impediment to making it effective before registration and publication in the Gazette. Indeed, registration and publication are voluntary.

The Vice-Chairman: Perhaps counsel would like to paraphrase what he has here; what is the absurdity he refers to, the critical enabling power, and so on.

Mr. Eglington: This matter is quite simple, Mr. Chairman. A power has been exercised to amend the incidence of the customs tariff which is a statute of the Parliament of Canada. The document which achieves this is not regarded as being a regulation or, indeed, a statutory instrument, and it demonstrates the absurdity of the present Statutory Instruments Act and its definitions of the various categories of subordinate legislation, because here is something which has the same effect as a statute and yet it is not regarded as even being a regulation and, had it not been coupled with the re-numbering, would not even have been printed.

The Vice-Chairman: What is the recommendation of counsel, then, in a nutshell?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, my recommendation would be that this is one of those instances which is so outrageous in principle that it should be drawn to the attention of the two Houses as an example of the sort of thing that the committee was talking about in its July report.

The Vice-Chairman: Is that agreed upon? Do we accept counsel's advice in this matter?

Some hon. Members: Agreed.

The Vice-Chairman: Next is Sors/77-703, Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations.

We have a series of correspondence here which I do not think needs to be printed because it has been before us before. We do have counsel's comments and I think we should print those.

27 March 1979

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee
of the Senate and
of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Posting abroad of letter-post items regulations—SOR/77-703

[*Translation*]

peut . . . réduire . . . «et» . . . qui peuvent être spécifiés par le gouverneur en conseil . . .». Les éléments importants, «par décret» ou «par règlement» ne s'y trouvent pas. Par conséquent, le fait que le gouverneur en conseil exerce par décret un pouvoir nettement législatif n'est pas considéré par la Couronne comme donnant lieu à la reconnaissance d'un texte réglementaire. Sans texte réglementaire, il n'y a pas de règlement. Puisque le décret du gouverneur en conseil, dont il est question à l'article 12, n'est pas considéré comme un règlement, rien n'empêche sa mise en vigueur avant inscription et publication dans la Gazette. Il va sans dire que l'inscription et la publication sont facultatives.

Le vice-président: Le conseiller pourrait peut-être nous résumer cela et nous dire quelle est l'absurdité auquel il fait allusion, le pouvoir habilitant en litige et ainsi de suite.

M. Eglington: Monsieur le président, la question est très simple. On utilise un pouvoir pour modifier la portée du tarif douanier qui est un statut du Parlement du Canada. Le texte utilisé n'est pas considéré comme un règlement ou comme un texte réglementaire. Cela démontre l'absurdité de la Loi sur les textes réglementaires et de ses définitions des diverses catégories des législations subordonnées, car voilà quelque chose qui a le même effet qu'une loi et qui n'est même pas considéré comme un règlement, et cela n'aurait même pas été imprimé s'il n'y avait pas eu en même temps la rénumérotation des articles.

Le vice-président: En résumé, quelle est la recommandation du conseiller?

M. Eglington: Monsieur le président, je pense que c'est un cas tellement absurde en principe qu'il faudrait le soumettre à l'attention des deux Chambres comme un exemple de ce dont le comité parlait dans son rapport du mois de juillet.

Le vice-président: Est-ce d'accord? Sommes-nous d'accord avec la recommandation du conseiller?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Nous passons ensuite au DORS/77-703, Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger.

Nous avons une série de lettres qu'il n'est pas nécessaire de consigner, je pense, étant donné que nous avons déjà étudié la question. Nous avons les commentaires du conseiller et je pense que nous devrions les faire imprimer au compte rendu.

Le 27 mars 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Object: Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposés à l'étranger—DORS/77-703

[*Texte*]

Dear Mr. Eglington:

This refers to previous correspondence regarding the above regulations.

I have now received a legal opinion to the effect that whereas legally there is no requirement to cite more than section 6 of the Post Office Act as authority for the Regulations, the Privy Council Office has agreed to endeavour to comply with the request of the Committee that, in cases where regulations are being made under the authority of a section for purposes which are set out in some other section of the Act, both sections will be cited in the Order making the regulations.

We have noted the Committee's view about the definition of "letter-post items" and have decided to amend it as follows:

> "letter-post items" means letters, postcards, printed papers, literature for the blind and small packets as described in Articles 123 to 129 in the Detailed Regulations of the Universal Postal Convention, 1974".

With regard to the Committee's opinion that section 4 is ultra vires it is our view that Article 126(5)(a) (13) of the Detailed Regulations of the Universal Postal Convention and Article 19, subsection 20 of the UP Convention provides sufficient authority for section 4 of the Regulations.

We agree that the word "peut" in section 5(1) of the French text does not convey the same meaning as the imperative "shall" in the English text and therefore we will arrange to make the necessary amendment as soon as possible.

I wish to thank you for bringing the matter to our attention. Yours sincerely.

November 14, 1979

Reference Mr. Rapley's letter of 27th March 1979—SOR/77-703, Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations

1. Section 2—definition of letter-post items":

amended as promised by SOR/79-889

2. French text of section 5(1):

amended as promised by SOR/79-889

3. The additional authority to which Mr. Rapley refers is as follows:

Article 19(20) Universal postal Convention

"Apart from the exceptions provided for in the Convention and its Detailed Regulations, items not fulfilling the conditions laid down in this article and the Detailed Regulations shall not be forwarded. Items which have been wrongly admitted shall be returned to the administration of origin. Nevertheless, the administration of destination shall be authorized to deliver them to the addresses. In that event it shall collect on them, as necessary, the charges prescribed for the category of the letter post to which they belong by reason of their method

[*Traduction*]

Monsieur,

La présente fait suite à la correspondance antérieure concernant le règlement susmentionné.

Je viens de recevoir un avis juridique selon lequel il n'est juridiquement pas nécessaire de mentionner d'autres dispositions, outre l'article 6 de la Loi sur les postes pour établir le règlement, le Bureau du Conseil privé accepte de se conformer à la demande du Comité, pour que lorsque des règlements seront établis en vertu d'un article et pour des fins qui sont énoncées dans un autre article de la loi, les deux dispositions soient mentionnées dans le décret instituant le règlement.

Nous avons tenu compte de l'opinion du Comité au sujet de la définition de «envois de la poste aux lettres» que nous avons décidé de modifier comme suit:

> «envois de la poste aux lettres» signifie les lettres, les cartes postales, les imprimés, les cécogrammes et les petits paquets tels que décrits aux article 123 à 129 du règlement détaillé de la Convention postale universelle de 1974».

Quant à l'opinion du Comité selon laquelle l'article 4 serait ultra vires, nous estimons qu'il s'appuie avec une solidité suffisante sur le sous-alinéa 126(5)*a*) (13) du règlement détaillé de la Convention postale universelle, ainsi que l'article 19 et le paragraphe 20 de cette dernière.

Nous convenons que le terme «peut», au paragraphe 5(1) de la version française, n'est pas aussi catégorique que «shall» du texte anglais et nous prendrons les dispositions voulues pour apporter le plus tôt possible les modifications voulues.

Je vous remercie pour avoir porté cette question à notre attention et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

14 novembre 1979

Référence: la lettre du 27 mars 1979 de M. Rapley—DORS/77-703, Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger

1. Article 2—définition de «envois de la poste aux lettres»:

modifiée conformément au DORS/79-889

2. Le paragraphe 5(1) de la version française:

modifié conformément au DORS/79-889

3. Le texte supplémentaire auquel fait allusion M. Rapley est le suivant:

Article 19(20) de la Convention postale universelle

Sauf les exceptions prévues par la Convention et son Règlement, il n'est pas donné cours aux envois qui ne remplissent pas les conditions requises par le présent article et par le Règlement. Les envois qui ont été admis à tort doivent être renvoyés à l'Administration d'origine. Toutefois, l'Administration de destination est autorisée à les remettre aux destinataires. Dans ce cas, elle leur applique, s'il y a lieu, les taxes prévues pour la catégorie d'envois de la poste aux lettres dans laquelle les font placer leur mode de fermeture, leur contenu, leur poids ou

[*Text*]

of closure, contents, weight or size. Items of which the weight exceeds the maximum limits laid down in paragraph 6 may be charged according to their actual weight."

Article 126(5)(a)—Note 13

5. Finally, it shall be permitted to enclose:

(a) with all printed papers: a card, envelope or wrapper bearing the printed address of the sender of the item or his agent in the country in which the original item was posted. The enclosure may be prepaid for return by means of postage stamps of the country of destination of the original item; (13)

(13) In resolution C 38, the 1964 Vienna Congress instructed the EC to give an interpretation of paragraph 5(a), in order to establish clearly whether the replacement of the sender's address by that of his representative in the country of destination was admissible according to that provision.

Following its study, the EC considered that if it was desired to facilitate certain methods of commercial publicity, the text concerned should be amended to give it a wide and liberal interpretation. For this purpose, it recommended to Congress that a card, envelope or wrapper enclosed with a printed paper might bear the address of any addressee without any relation to his capacity or place of residence (proposal 3010). Australia countered EC proposal 3010 with proposal 3184, advocating a narrower interpretation, which was finally accepted, primarily to avoid aggravating the imbalance in AO exchanges noted in many relations. Thus revised, paragraph 5(a) excludes from this form of dispatch, wrappers, cards or envelopes which bear the address of an addressee resident in the country of destination of the original item (1969 Tokyo Congress, II 1486, props. 3010 and 3184).

The Vice-Chairman: I note that counsel's comments 1. and 2. appear to be in order. The amendments have been made as promised.

On comment 3. there is quite a lengthy comment by counsel. He might advise if he is satisfied with this reference of the additional authority referred to by Mr. Rapley.

Mr. Eglington: I am satisfied, Mr. Chairman, that the additional authority that Mr. Rapley has given us justifies the regulation which the committee queried. What I think this whole messy piece of correspondence points up is the need for the Post Office Department to state precisely what convention and what agreements it is implementing when it makes regulations under the Post Office Act, as indeed under the new post office corporation bill there is simply a power to implement international agreements relating to postal matters by regulation.

[*Translation*]

leurs dimensions. En ce qui concerne les envois dépassant les limites de poids maximales fixées au paragraphe 6, ils peuvent être taxés d'après leur poids réel.

Article 126(5)(a)—Note 13

Il est enfin permis de joindre:

à tous les imprimés: une carte, une enveloppe ou une bande avec l'impression de l'adresse de l'expéditeur de l'envoi ou de son mandataire dans le pays de dépôt du premier envoi; celles-ci peuvent être affranchies pour le retour au moyen de timbres-poste du pays de destination du premier envoi; (13)

Par sa résolution C.38, le Congrès de Vienne 1964 avait chargé le CE de donner une interprétation de la lettre *a*) sur par. 5, afin d'établir sans équivoque si le remplacement de l'adresse de l'expéditeur par celle de son représentant dans le pays de destination était admissible au sens de cette disposition.

A la suite de son étude, le CE avait estimé que si l'on désirait faciliter certaines méthodes de prospection commerciale, il convenait de modifier le texte en question dans le sens d'une solution large et libérale. A cette fin, il avait recommandé au Congrès qu'une carte, bande ou enveloppe jointe à un imprimé puisse porter l'adresse d'un destinataire quelconque, sans restriction aucune en ce qui concerne la qualité de celui-ci ou son lieu de résidence (proposition 3010). A la proposition 3010 du CE, l'Australie a opposé la proposition 3184, préconisant une interprétation restrictive, qui fut finalement acceptée, en premier lieu pour éviter d'aggraver le déséquilibre des échanges AO constatés dans de nombreuses relations. Ainsi revisée, la lettre *a*) du par. 5 exclut de cette forme d'expédition des bandes, cartes ou enveloppes qui portent l'adresse d'un destinataire domicilié dans le pays de destination du premier envoi (Congrès de Tokyo 1969. II 1375 et 1376. prop. 3010 et 3184).

Le vice-président: Je remarque que les numéros 1 et 2 semblent réglés et modifiés tel que promis.

Au numéro 3, le commentaire du conseiller est assez long. Il pourrait nous dire s'il est satisfait de ce renvoi au texte supplémentaire auquel fait allusion M. Rapley.

M. Eglington: Monsieur le président, je suis convaincu que le texte supplémentaire cité par M. Rapley justifie le règlement, c'est ce que voulait le comité. Ce qui ressort de tout ce fouilli de correspondance, c'est la nécessité pour le ministère des Postes de préciser quelle convention et quels accords il applique lorsqu'il formule des règlements aux termes de la Loi sur les Postes, car aux termes de la nouvelle Loi sur la société des Postes, il aura simplement le pouvoir d'appliquer par réglementation les accords internationaux visant les questions postales.

[*Texte*]

• 1200

This committee has always been of the view that the post office should say what it is doing. If it is implementing in this case Article 19(20) of the Universal Postal Convention and Article 126(5)(a)—Note 13 of the detailed regulations of the postal union, it should say that is what it is doing. It certainly would not do any harm if that requirement was stated in the new post office bill.

The Vice-Chairman: I think we can make that recommendation. We will move along to C.R.C., c. 729, Repayment of Receipts Regulations.

We have counsel's letter of June 10, 1980, to J. L. Manion, The Secretary, The Honourable the Treasury Board. That should be printed, as well as the reply from J. L. Manion dated June 27, 1980, to our counsel, Mr. Eglington.

June 10, 1980

J. L. Manion, Esq.,
The Secretary,
The Honourable the Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: C.R.C., c. 729, Repayment of Receipts Regulations

Dear Mr. Manion:

These Regulations were considered by the Committee on 5th instant as they had been referred to in correspondence relating to other regulations before the Committee on that day.

The Committee noted that section 14(2) of the Financial Administration Act uses the word "may" which the Committee was disposed to think might be construed as granting authority rather than as conferring a discretion. The Committee therefore wished to know why sections 2 and 3 of the Regulations are permissive or discretionary while section 4 is mandatory.

Section 5 of the Regulations appears to be made under section 14(3) of the Financial Administration Act and the Committee wonders why it, too, is discretionary.

The Committee could not relate section 2 of the Regulations to section 14(2) of the Financial Administration Act, unless payment of money in excess of an amount prescribed is equated to money paid for a purpose that is not fulfilled. I was instructed, therefore, to ask you for the precise enabling authority for section 2 of the Regulations.

Finally, I was instructed to observe that the Committee considers that the Regulations should provide for the payment of interest on moneys to be repaid or refunded. If the Financial Administration Act is not construed as permitting this, then the corollary of the Committee's position is that the Act should be amended.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Le Comité a toujours été d'avis que le ministère des Postes se devait de dire ce qu'il fait. S'il applique dans le cas qui nous occupe l'article 19(20) de la Convention postale universelle et le sous alinéa 126(5)*a*) Note (13) du règlement détaillé, il devrait le dire. Cela ne nuirait certes pas d'énoncer cette exigence dans le nouveau projet de loi sur la Société des postes.

Le vice-président: Je crois que nous pouvons faire cette recommandation. Nous passons au C.R.C., c. 729, Règlement sur le remboursement de recettes.

Nous avons une lettre du conseiller du 10 juin 1980 à l'honorable J. L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor. Elle devrait être imprimée ainsi que la réponse de M. J. L. Manion datée du 27 juin 1980 à notre conseiller M. Eglington.

Le 10 juin 1980

L'honorable J. L. Manion
Secrétaire
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Objet: C.R.C., c. 729, Règlement sur le remboursement de recettes

Monsieur,

Ce Règlement a été étudié par le Comité le 5 juin dernier vu qu'il en était fait mention dans une correspondance concernant d'autres règlements que le Comité avait à traiter ce jour là.

Le Comité a remarqué que l'article 14(2) de la Loi sur l'administration financière emploie le mot «peut» qu'il était prêt à interpréter comme accordant une autorisation plutôt que conférant un pouvoir discrétionnaire. Le Comité désire donc savoir pourquoi l'objet décrit aux articles 2 et 3 est facultatif ou non obligatoire alors que celui de l'article 4 est impératif.

L'article 5 du Règlement semble avoir été établi aux termes de l'article 14(3) de la Loi sur l'administration financière et le Comité se demande pourquoi là aussi, l'objet de l'article n'est pas obligatoire.

Le Comité n'a pu établir de rapport entre l'article 2 du Règlement et l'article 14(2) de la Loi sur l'administration financière, à moins que le paiement de sommes d'argent excédant un montant prescrit ne soit égal aux sommes versées pour une fin qui n'est pas réalisée. Je suis donc chargé de vous demander quel est le texte habilitant l'article 2 du Règlement.

Enfin, on m'a demandé de vous faire remarquer que, selon le Comité, le Règlement devrait prévoir le paiement d'intérêt sur les sommes qui doivent être remboursées. Si la Loi sur l'administration financière ne le permet pas, le Comité est d'avis que la Loi devrait être modifiée.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

[*Text*]

June 27, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: Repayment of Receipts Regulations C.R.C., c. 729

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of June 10, 1980 regarding the above Regulations.

It is not clear to me why the word "may" is used in sections 2, 3 and 5 of the Regulations while the word "shall" is used in section 4. It is certainly not the intention of the Government to exercise a discretion not to repay money under these circumstances, and I will therefore recommend to my Minister that the Treasury Board amend these Regulations to ensure that repayment is mandatory.

The Committee also inquired about the authority for section 2 of the Regulations. If subsection 14(2) of the *Financial Administration Act* is not considered as the enabling authority, I would think that subsection 6(c) provides sufficient authority.

Finally, I have noted the Committee's position that the *Financial Administration Act* should be amended to allow for the payment of interest on monies to be repaid or refunded. The question of the payment of interest by and to the Crown is a broad one which goes beyond the payment of interest on monies held under section 14 of the *Financial Administration Act*. Officials in the Office of the Comptroller General and the Treasury Board are currently looking at a number of aspects relating to the payment of interest, and the Committee's suggestions with respect to section 14 will be brought to their attention.

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: I note from Mr. Manion's letter that he accepts one of the recommendations made by our counsel and he differs in opinion with regard to another part, and then there is a suggestion that the Financial Administration Act may be amended.

Is counsel suggesting that we should probably go back to the Secretary of the Treasury Board and ask him for further clarification and further opinion?

Mr. Eglington: As to the point on which we originally differed, on Section 2 of the regulations, I think Mr. Manion is correct when he brings in subsection (6)(c) with subsection 14(2), that together they provide the authority for the section. As to the statement that the government is looking into the payment of interest on moneys that the Crown should pay out, I think that is one of those things that the committee should note forward for about six months and then ask them what the result of their study is.

[*Translation*]

Le 27 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlement sur le remboursement de recettes
C.R.C., c. 729

Monsieur,

La présente donne suite à votre lettre du 10 juin dernier concernant le Règlement susmentionné.

Je ne comprends pas tout à fait pourquoi le mot «peut» est utilisé dans les articles 2, 3 et 5 du Règlement alors qu'il ne fait aucun doute que l'article 4 est impératif. Le gouvernement n'a certainement pas l'intention de dire que le remboursement est discrétionnaire dans ces circonstances; je recommanderai donc à mon Ministre que le Conseil du trésor modifie ce Règlement afin d'assurer un remboursement obligatoire.

Le Comité désirait également connaître le texte habilitant l'article 2 du Règlement. Si le paragraphe 14(2) de la *Loi sur l'administration financière* n'est pas ce texte habilitant, je crois que le paragraphe 6*c*) pourrait l'être.

Enfin, j'ai remarqué que le Comité estimait que la *Loi sur l'administration financière* devait être modifiée afin d'assurer le paiement d'intérêts sur les sommes d'argent qui doivent être remboursées. Le paiement d'intérêts à et par la Couronne est une question très vaste qui va au-delà du paiement d'intérêts sur les sommes d'argent détenues aux termes de l'article 14 de la *Loi sur l'administration financière*. Des représentants du Bureau du vérificateur général et du Conseil du trésor étudient actuellement un certain nombre d'aspects du paiement des intérêts; je tiens à vous assurer que les suggestions du Comité concernant l'article 14 seront portées à leur attention.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le vice-président: Je note que M. Manion accepte l'une des recommandations faite par notre conseiller et qu'il diverge d'opinion quant à l'autre partie. Il fait ensuite allusion au fait que la Loi sur l'administration financière sera peut-être amendée.

Notre conseiller propose-t-il que nous demandions des éclaircissements au secrétaire du Conseil du Trésor?

M. Eglington: Pour ce qui est de notre observation au sujet de l'article 2 du règlement, M. Manion a raison de dire que le paragraphe 6(c), conjointement avec le paragraphe 14(2), sont les textes habilitants. Quant à ce qu'il dit au sujet de l'étude entreprise sur le paiement des intérêts par la Couronne, c'est quelque chose que le Comité devrait prendre en note afin de demander les résultats dans six mois environ.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I assume we would inform them that is the position we are taking.

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: All right. We will note counsel's comment and this will be brought forward then at a later date, probably six months hence. Next we have SOR/76-358 Atlantic Coast Herring Regulations, amendment.

We have some correspondence over a period of time. I think we would want to print Mr. Eglington's letter of March 18, 1980 to Mr. J. R. MacLeod, Director General, Fisheries Services Directorate, Fisheries and Marine Service, Department of Fisheries and Oceans, and the reply from L. S. Parsons, Director General, Atlantic Operations Directorate, dated 13 August, 1980, to Mr. Eglington.

March 18, 1980

J. R. MacLeod, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and Oceans,
OTTAWA

Re: Atlantic Coast Regulations, amendment SOR/76-358, section 10, Now C.R.C. c. 804, section 10
Your file: 5753-31-1

Dear Mr. MacLeod:

I refer to Mr. Crouter's letter of 24th August 1978 and note that although the Regulations were subsequently amended by SOR/79-483 section 10 still stands in the form to which the Committee objected in November 1976 and which Mr. Levelton promised to change by his letter of 12th September 1977.

This matter has been outstanding for a very long time and it will be very much appreciated if the promised amendment is processed quickly.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Je suppose que nous les informerons de votre position.

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Très bien. Nous prenons note des observations du conseiller et reviendrons là-dessus plus tard, dans six mois probablement. Nous passons maintenant au DORS/76-358, Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification.

Nous avons plusieurs lettres étalées sur une certaine période de temps. Je suppose que nous voulons imprimer la lettre de M. Eglington du 18 mars 1980 à M. J. R. MacLeod, directeur général des Services des pêches, Service des pêches et de la mer, ministère des Pêches et océans, ainsi que la réponse de M. L. S. Parsons, directeur général des activités dans l'Atlantique, datée du 13 août 1980, à M. Eglington.

Le 18 mars 1980

Monsieur J. R. MacLeod
Directeur général
Direction générale des services
des pêches
Service des pêches et de la mer
Pêches et Océans
Ottawa

Objet: Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification DORS/76-358, article 10, maintenant c. 804, article 10 de
V/référence: 5754-31-1

Monsieur,

Je me reporte par la présente à la lettre de M. Crouter du 24 août 1978 et je tiens à noter que bien que le règlement ait été subséquemment modifié par le DORS/79-483, l'article 10 est présenté sous une forme contre laquelle s'est élevé le Comité en novembre 1976 et que M. Levelton avait promis de changer dans sa lettre du 12 septembre 1977.

La question est en suspens depuis très longtemps, et nous vous serions très reconnaissants de bien vouloir apporter rapidement la modification promise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

[*Text*]

August 13 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Atlantic Coast Herring Regulations, Amendment—SOR/76-358 S.10

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of March 18, 1980 relative to the above captioned.

The Department is currently involved in developing a total revision of the Atlantic Coast Herring Regulations. You may be assured that the provisions contained in Section 10 will not reappear in the revision of these Regulations. It is hoped that new Regulations will be promulgated by early 1981.

The Vice-Chairman: I note that in Mr. Parsons' letter he says: "It is hoped that the new Regulations will be promulgated by early 1981." Is this satisfactory to counsel?

Mr. Eglington: It is almost early 1981 now, Mr. Chairman. If the regulations do not appear, for instance, by the time that Parliament re-assembles after the Christmas recess, then the department will have to be chased up.

The Vice-Chairman: I notice that the same suggestion is made in Mr. Parsons' letter of 13 June, 1980, with regard to the next matter, which is SOR/74-77 Lobster Fishery Regulations, so I guess we will just have that brought forward too at the same time if, in fact, the regulations have not been promulgated by January, 1981.

January 2, 1979

R. A. Crouter, Esq.,
A/Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA, Ontario

Re: SOR/74-77, Lobster Fishery Regulations

Dear Mr. Crouter:

These Regulations have been under consideration by the Committee, and the Committee's objections by your Department, for several years. The issue is the insertion in the Regulations, or in the Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, of a rudimentary appellate procedure when a licence is suspended or cancelled. Such a procedure, which appears, from the evidence given on the two occasions when Mr. Sponagle has been before the Committee, actually to be followed in practice would involve the giving of reasons

[*Translation*]

13 août 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique,—Modification DORS/76-358, article 10

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 mars 1980 concernant le sujet susmentionné.

Le ministère s'efforce actuellement de revoir dans son entier le Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique. Soyez assuré que les dispositions de l'article 10 ne figureront pas dans la version révisée du règlement que nous espérons pouvoir promulguer au tout début de 1981.
Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le vice-président: Je note que M. Parson dit ceci dans sa lettre: «La version revisée du règlement que nous espérons pouvoir promulguer au tout début de 1981.» Est-ce que cela satisfait le conseiller?

M. Eglington: Nous sommes presque rendus au début de 1981, monsieur le président. Si le règlement n'a pas encore paru au moment de la reprise de la session après le congé de Noël, il faudra se renseigner auprès du ministère.

Le vice-président: Je remarque que M. Parson fait la même suggestion dans sa lettre du 13 juin 1980 quant à notre prochain sujet, le DORS/74-77, Règlement de pêche du homard. Nous procéderons donc de même si le règlement n'a pas été promulgué en janvier 1981.

Le 2 janvier 1979

Monsieur R. A. Crouter
Directeur général adjoint
Direction générale des
Services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et Océans
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/74-77 Règlement de pêche du homard

Monsieur,

Pendant plusieurs années, le Comité a examiné ce règlement, et votre ministère a étudié les objections formulées par le Comité. Il s'agit d'insérer, dans le présent règlement ou dans le Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique, une procédure d'appel simple lorsqu'un permis est suspendu ou annulé. D'après les témoignages de M. Sponagle qui a comparu en deux occasions devant ce Comité cette procédure semble en fait être appliquée en pratique: Il s'agirait de donner les raisons entraînant la suspension ou

[*Texte*]

for suspension or cancellation and the allowing of the licensee to make representations to the Minister. On 14th December 1978 Mr. Sponagle indicated to the Committee that including such a provision in your Department's regulations would require study by its legal advisers, although he, Mr. Sponagle, pesonally saw no difficulty. The Committee will, naturally, appreciate your Department's close attention being given to this matter.

With best wishes for the New Year,
I am,
Yours sincerely

March 24, 1980

J. R. MacLeod, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and Oceans,
OTTAWA

Re: SOR/74-77, Lobster Fishery Regulations—Appellate procedure

Dear Mr. MacLeod:

I refer to my letter of 2nd January 1979 to Mr. Crouter. What has been involved in this and other fishing regulations is the guaranteeing in the regulations of some rudimentary appeal machinery when a licence is suspended or cancelled. This issue has been under study now for some years and I shall be glad of a progress report for submission to the new Committee.

Yours sincerely,

June 13 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/74-77 Lobster Fishery Regulations Appellate Procedure

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 24, 1980 relative to the above captioned.

I wish to advise that the Lobster Fishery Regulations and the Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations are currently under review with intent to revise these Regulations in their entirety. In all probability, the only reference to a licence in the Lobster Fishery Regulations will be a prohibition against fishing lobster without being the holder of a licence issued pursuant to the Atlantic Fishing Registration and Lic-

[*Traduction*]

l'annulation du permis et permettre au détenteur de présenter des observations au ministre. Le 14 décembre 1978, M. Sponagle a fait remarquer au Comité que, pour inclure de telles dispositions dans le règlement de votre ministère, il faudrait demander aux conseillers juridiques d'étudier la question, même si M. Sponagle n'y voyait aucune difficulté. Naturellement, le Comité aimerait que vos fonctionnaires examinent minutieusement cette question.

En vous présentant mes meilleurs vœux pour la nouvelle année, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 24 mars 1980

Monsieur J. R. MacLeod
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Services des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et des Océans
OTTAWA

Objet: DORS/74-77 Règlement de pêche du homard—Procédure d'appel

Monsieur,

La présente porte sur la lettre que j'ai fait parvenir à M. Crouter le 2 janvier 1979. En ce qui concerne ce règlement et les autres règlements sur les pêches, il s'agissait d'insérer dans les textes réglementaires un mécanisme d'appel simple lorsqu'un permis est suspendu ou annulé. Cette question est à l'étude depuis de nombreuses années et je serais heureux que vous fassiez parvenir, au nouveau Comité, un rapport sur l'état des travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 13 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-77 Règlement de pêche du homard Procédure d'appel

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 24 mars concernant le règlement susmentionné.

Je désire vous faire savoir que ce règlement ainsi que le Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique sont actuellement examinés et que nous avons l'intention de les réviser intégralement. Selon toute probabilité, la seule référence à un permis dans le Règlement de pêche du homard sera l'interdiction de pêcher le homard sans détenir un permis délivré conformément au règlement sur

[*Text*]

ensing Regulations. The revised Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, which will deal with commercial fishing licences in general on the Atlantic Coast, including lobster, will provide for suspension and/or cancellation of licences upon conviction. We will ensure that an appellate procedure will be set out in these Regulations.

We would hope to have the revised regulations promulgated by January, 1981.

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: SOR/74-415 Weights and Measures Regulations. We have Mr. Post's letter of June 13, 1978. I do not think we need to print that, but we do have Mr. Eglington's letter of March 14, 1980, to Mr. Post and also Mr. Post's letter dated June 18, 1980, to Mr. Eglington, and this refers actually to a number of additional regulations. I had better mention them. There is: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations, Sections 40(2)(i) and Section 41(1)(i)—now C.R.C. c. 1605 Section 40(2)(i) and Section 41(1)(i) and the reference is 9050-2.

23rd Floor,
Place du Portage, Phase I,
Ottawa/Hull.
K1A 0C9

June 13, 1978

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Victoria Building, Room 314,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations—Reference 9050-2

Dear Mr. Eglington:

I wish to acknowledge receipt of your letter of May 25, 1978 in which you advised me of suggestions made by the Joint Committee relative to amendments of paragraphs 40(2)(i) and 41(1)(i) of the Weights and Measures Regulations.

We are prepared to accept these suggestions and will, in the near future, propose that amendments be made to the Regulations so that they will read as follows:

40(2)(i) "whether, to the best of the knowledge, information and belief of the person who made the repair, the device, as repaired, meets all the requirements of the Act and these Regulations;"

and 41(1)(i) "whether, to the best of the knowledge, information and belief of the person who made the alteration, adjustment or repair, the device, as altered, adjusted

[*Translation*]

l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique. Le libellé révisé de ce règlement, qui portera sur les permis de pêche commerciale sur la côte Atlantique, y compris pour la pêche au homard, prévoira la suspension ou l'annulation d'un permis si le détenteur est déclaré coupable. Nous ferons en sorte que ce règlement prévoit une procédure d'appel.

Nous espérons que le règlement révisé sera promulgué avant la fin de janvier 1981.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meiileurs.

Le vice-président: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures. Nous avons une lettre de M. Post du 13 juin 1978. Je ne crois pas que nous ayons besoin de l'imprimer, mais nous avons également une lettre de M. Eglington du 14 mars 1980 à M. Post et une lettre de M. Post datée du 18 juin 1980 à M. Eglington au sujet d'un certain nombre de règlements supplémentaires. Je devrais les mentionner. DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures, alinéas 40(2)i) et 41(1)i)—désormais C.R.C. c. 1605, paragraphe 40(2), et le renvoi est 9050-2.

23e étage
Place du Portage, Phase I
Ottawa/Hull
K1A 0C9

Le 13 juin 1978

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des
Règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Immeuble Victoria, pièce 314
Édifice du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures—Référence 9050-2

Monsieur,

J'accuse réception de la lettre que vous m'avez envoyée le 25 mai 1978 pour m'informer des propositions faites par le Comité mixte au sujet des modifications devant être apportées aux alinéas 40(2)i) et 41(1)i) du Règlement sur les poids et mesures.

Nous sommes prêts à accepter ces propositions et proposerons bientôt que le Règlement soit modifié de façon à être ainsi libellé:

49(2)i) «si, autant que le sache la personne qui a effectué la réparation, l'instrument réparé répond ou non à toutes les exigences de la loi et du présent Règlement;»

et 41(1)i) «si, autant que le sache la personne qui a effectué la modification, le réglage ou la réparation, l'ins-

[*Texte*]

or repaired, meets all the requirements of the Act and these Regulations;"

I trust that these changes will meet with the wishes of the Joint Committee. Would you please confirm this so that we can prepare the necessary amendments to the Regulations.

Yours sincerely,

March 14, 1980

George Post, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Ottawa

RE: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations, Sections 40(2)(i) and 41(1)i)—now C.R.C. c. 1605, sections 40(2)(i) and 41(1)(i)
Your reference 9050-2

Dear Mr. Post:

I refer to my letter of 22nd June 1978 and to your proposed amendments to the above provisions as outlined in your letter of 13th June, 1978. To date the amendments do not seem to have been made and I shall be glad if you will kindly let me know how they are progressing.

Yours sincerely,

June 18, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
On Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Victoria Building, Room 314,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations Sections 40(2)(i) and 41(1)(i)—now C.R.C. c. 1605

Dear Mr. Eglington:

I acknowledge your letter of March 14, 1980.

When we learned of your approval of the draft as indicated in your letter of June 22, 1978, steps were taken to have that draft converted into regulations.

However, since then I have learned from my officials that they do not believe the two subsections in question are necessary and I am accordingly taking steps to have them revoked.

Yours sincerely,

The Vice-Chairman: Does counsel have anything further to add to this?

[*Traduction*]

trument modifié, réglé ou réparé répond ou non aux exigences de la Loi et du présent Règlement;»

J'espère que ces changements satisferont le Comité mixte. J'aimerais que vous le confirmiez de façon que nous puissions préparer les modifications nécessaires à ce Règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le 14 mars 1980

Monsieur George Post
Sous-ministre
Ministère de la Consommation
et des Corporations
Ottawa

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures, alinéas 40(2)i) et 41(1)i), voir désormais C.R.C. c. 1605, alinéas 40(i) et 41(1)i)
Référence 9050-2

Monsieur,

Je me reporte à ma lettre du 22 juin 1978 ainsi qu'aux modifications que, par votre lettre du 13 juin 1978, vous proposiez d'apporter à ces dispositions. Jusqu'à ce jour, ces modifications ne semblent pas avoir encore été apportées et je vous saurai gré de me faire savoir où en sont les choses.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le 18 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
a/s le Sénat
Immeuble Victoria, pièce 314,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures, alinéas 40(2)(i) et 41(1)(i)—voir désormais C.R.C. c. 1605

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 14 mars 1980.

Lorsque nous avons appris par votre lettre du 22 juin 1978 que vous approuviez le projet, des mesures ont été prises pour qu'il soit intégré au Règlement.

Toutefois, comme les fonctionnaires responsables de cette question au sein de mon Ministère m'ont informé qu'ils ne jugent pas nécessaires les deux alinéas en question, je prends les mesures nécessaires pour les faire révoquer.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le vice-président: Notre conseiller a-t-il quelque chose à ajouter là-dessus?

[*Text*]

Mr. Eglington: The provisions that were the subject of all this argy-bargy back and forth were ones that required people to express an opinion out of their own mouths as to whether or what they had satisfied the requirements of the act and regulations. The committee, having objected to that, was satisfied with a provision that people would say to the best of their information, knowledge and belief. But now the department says it is going to revoke them anyway. That letter was written in June and they have not yet been revoked, so it probably would not do any harm to chase them up.

• 1205

The Vice-Chairman: All right, let us follow up on that and see when they are going to be revoked.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The next one is clear.

The Vice-Chairman: The next one is SOR/78-359 Quebec Fishery Regulations, amendment, Fisheries Act. That seems to be taken care of, as Mr. Baker pointed out.

The same with the next one, SOR/78-923 Northwest Territories Supreme Court Summary Conviction Appeal Rules, amendment under the Criminal Code. That apparently has been attended to as well with regard to the correction of the French version.

The next one is SOR/79-458 Alberta Fishery Regulations, amendment, Fisheries Act. The amendment removes the definition of "resident" based on "domicile" which had been objected to by the committee. So that is satisfactorily attended to.

Now we have SOR/79-889 Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations, amendment, Post Office Act. The amendment changes the definition of "letterpost items" and corrects the French text which had been objected to by the department, so this has been rectified as well.

There is another series of SORs, and if there is no comment from the committee we will just consider that they have been added to our agenda. The numbers of those can be taken down with no comment.

This meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Eglington: Les dispositions qui ont donné lieu à toutes ces allées et venues exigeaient que les personnes disent elles-mêmes si elles ont ou non satisfait aux exigences de la loi et du règlement. Le comité s'était opposé à une telle mesure et avait accepté par la suite une disposition stipulant que ces personnes devaient le dire, pour autant qu'elles le sachent. Toutefois, le ministère nous dit maintenant qu'il va révoquer ces alinéas de toute façon. Cette lettre est datée du mois de juin et ils n'ont toujours pas été révoqués, il serait donc peut-être utile de revenir à la charge.

Le vice-présisent: Très bien, renseignons-nous pour savoir quand ils seront révoqués.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le suivant est clair.

Le vice-président: Le suivant est le DORS/78-359, Règlement de pêches du Québec, modification, Loi sur les pêcheries. Il semble que l'on s'en soit occupé, comme l'a signalé M. Baker.

Il en est de même pour le prochain, le DORS/78-923, Règles régissant les appels contre les déclarations sommaires de culpabilité devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest—modification au code criminel. Il semble que l'on ait également apporté une correction à la version française.

Le suivant est le DORS/79-458, Règlement de pêche de l'Alberta, modification, Loi sur les pêcheries. La modification abolit la définition de «résident» fondée sur le «domicile» qu'avait contesté le comité. Des mesures satisfaisantes ont donc été prises.

Nous passons maintenant au DORS/79-889, Règlement sur les envois de la poste ou lettres déposées à l'étranger, modification, Loi sur les postes. Cette modification vise à changer la définition de «envoi de la poste aux lettres» et corrige le texte français auquel s'était opposé le ministère. Une correction satisfaisante a donc été apportée ici aussi.

Il nous reste quelques DORS et si les membres du comité n'ont aucune observation à faire là-dessus, nous considérerons simplement qu'ils ont été ajoutés à notre come rendu. Leurs numéros peuvent être inscrits sans commentaire.

La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, November 13, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le jeudi 13 novembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27769—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Honourable Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Honorable Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	
Kempling	Robinson (*Burnaby*)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980
(13)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Honourable Perrin Beatty, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Dubois and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1.*)

On Import Permits Legislation (4th Report, 4th Session, 30th Parliament (S.I. No. 5):

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-88—Parole Regulations, amendment, C.R.C. c. 461—Customs Sufferance Warehouses and,

SOR/79-686—Immigration Regulations, 1978, amendment:

It was agreed,—That further consideration of these regulations be deferred to the next meeting of the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-891—Canada Sanitation Regulations.

On SOR/80-21—Immigration Regulations, 1978, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-127—National Parks Camping Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Environment with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-198, SOR/80-199—Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Orders, 1980, Nos. 1 and 2:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-422—Canadian Chicken Marketing Levies Order, amendment,

SOR/80-510—Ontario Rutabaga Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1980
(13)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de l'honorable Perrin Beatty (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Dubois et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1.*)

Quant à la Législation sur les permis d'importation (4e Rapport, 4e Session, 30e Législature (Programme nº 5):

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre de l'Industrie et du Commerce concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-88—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—Modification, CRC c. 461—Règlement sur les entrepôts d'attente de douane et, le

DORS/79-686—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie de ces règlements soit reportée à la prochaine séance du Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/79-891—Règlement du Canada sur les mesures d'hygiène.

Quant au DORS/80-21—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/80-127—Règlement sur le camping dans les parcs nationaux:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Environnement concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux DORS/80-198, DORS/80-199—Décrets nos 1 et 2 de 1980 sur les terres soustraites à l'aliénation:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux DORS/80-422—Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des poulets au Canada—Modification,

DORS/80-510—Règlement sur les frais de service pour les rutabagas de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation):

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-582—Rules of the Road for the Great Lakes, amendment.

On SI/80-104—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Finance with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-1049—Explosives Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-428—Parole Regulations:

It was agreed,—That further consideration of these regulations be deferred to the next meeting of the Committee.

On SOR/79-365—Fertilizers Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-242—Development Tax and Redevelopment Tax Grant Regulations.

On SOR/77-1048—Explosives Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/76-506—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment, and

SOR/77-769—Territorial Coal Regulations, amendment.

On SOR/77-21, SOR/77-595—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-317—International Pacific Halibut Convention Regulations

SOR/80-433—Cooperative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations, amendment

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/80-582—Règles de route pour les Grands lacs—Modification.

Le TR/80-104—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des matières plastiques:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Finances concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/77-1049—Règlement sur les explosifs:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/78-428—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie de ces règlements soit reportée à la prochaine séance du Comité.

Quant au DORS/79-365,—Règlement sur les engrais—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/77-242—Règlement relatif aux subventions versées en remplacement des taxes d'aménagement et de réaménagement.

Quant au DORS/77-1048—Règlement sur les explosifs—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie:

Le DORS/76-506—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification, et le

DORS/77-769—Règlements territoriaux concernant la houille—Modification.

Quant aux DORS/77-21, DORS/77-595—Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du Trésor concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/80-317—Règlement de la Commission internationale du flétan du Pacifique

DORS/80-433—Règlement sur les placements des associations de crédit (certaines actions)—Modification

SOR/79-284—Canada Industrial Relations Regulations, amendment

SOR/79-541—Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment

SOR/79-543—Canada Grain Regulations, amendment

SOR/79-546—Life Saving Equipment Regulations, amendment

SOR/79-551, SOR/79-580—Natural Gas Prices Regulations, amendments

SI/79-56—Exported Dairy Products Assistance Payments Order

SI/79-57—Panasonic Industries Canada Limited Television Set Remission Order

SI/79-58—Alberta Fish Propagation Order, amendment

Members of the Committee commented on the summary of the discussions held at the conference of the committees on Subordinate Legislation of the Parliaments of the Commonwealth in Canberra, Australia.

The Joint Chairmen stated that they shall request in their respective Houses that the Bill on the Post Office reorganization be referred to this Committee in addition to other committees to which this Bill should be referred.

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee by printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/79-284—Règlement du Canada sur les relations industrielles—Modification

DORS/79-541—Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification

DORS/79-543—Règlement sur les grains du Canada—Modification

DORS/79-546—Règlement sur l'équipement de sauvetage—Modification

DORS/79-551, DORS/79-580—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modifications

TR/79-56—Décret sur les paiements au titre d'aide pour les produits laitiers exportés

TR/79-57—Décret de remise sur les appareils de télévision (Panasonic Industries Canada Limited)

TR/79-58—Ordonnance visant la propagation du poisson en Alberta—Modification

Les membres du Comité font des commentaires sur le résumé des discussions qui ont eu lieu à la conférence des Comités sur la législation déléguée des parlements du Commonwealth, à Canberra, Australie.

Les coprésidents déclarent qu'ils prieront leur Chambre respective de déférer le bill sur la réorganisation du ministère des Postes au Comité, en plus des autres Comités auxquels ce bill devrait être renvoyé.

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, November 13, 1980

• 1537

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Order please. I see we have a quorum.

The first item I mentioned to you already was that we had written to John Meisel from the CRTC concerning Section 4(5) of the Broadcasting Licence Fee Regulations. Since the executive committee has discussed this matter in the light of your letter and wishes to request a meeting with you or your delegate to discuss the issues involved, have you had a chance to . . . ?

• 1540

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): It is the 1.5 per cent surcharge, and we told them there is an irreconcilable difference between the committee and the commission.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What would we prefer: to invite them to visit the committee, then?

Mr. Eglington: I would think so, because neither the delegate nor the chairman can really agree or disagree.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreeable to you, Ken?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am sorry, I did not hear the last comments.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Shall we invite them, then? They have asked to meet with either me or my delegate to discuss the issues involved. Shall we invite them to the committee then?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sure, why not?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. The first new item, then, would be the Immigration Regulations, 1978, amendment.

Mr. Eglington: I think it is this Import Permits Legislation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That is right, pardon me, the Import Permits Legislation, Fourth Report, Fourth Session, Thirtieth Parliament, S.I. Number 5.

Mr. Eglington: Well, no response has been received either in writing or by telephone from the designated instruments officer at the Department of Industry, Trade and Commerce concerning the committee's report on import permits in the absence of import permits legislation. Therefore, the recourse now would appear to be to write to the minister.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They will have to be cited and we will write the minister. I think you are right. I see no reason why, from January 10, 1980, to October 28, 1980, we have had no response at all, and here it is 13 November and still we have had no response, so I think we should probably do that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 13 novembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): A l'ordre, je vous prie. Je vois que nous avons le quorum.

Je vous ai déjà dit que nous avions écrit à John Meisel, du CRTC, au sujet de l'article 4(5) du Règlement des droits de licence de radiodiffusion. Depuis, le comité directeur a discuté de cette question à la lumière de votre lettre et souhaite vous rencontrer ou rencontrer un de vos délégués pour discuter de ces questions. Avez-vous eu l'occasion de . . . ?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Il s'agit de la surtaxe de 1.5 p. 100 et nous leur avons dit qu'il y avait une divergence inconciliable entre le Comité et le Conseil.

Le coprésident (M. Beatty): Que préférerions-nous: les inviter à venir devant le Comité, alors?

M. Eglington: C'est ce que je pense, car ni le délégué ni le président ne peuvent vraiment se mettre d'accord ou ne pas se mettre d'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Cela vous convient-il, Ken?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Excusez-moi, je n'ai pas entendu les derniers commentaires.

Le coprésident (M. Beatty): Allons-nous donc les inviter? Ils ont demandé à me rencontrer ou à rencontrer un de mes délégués, pour discuter de ces questions. Allons-nous les inviter à venir devant le Comité?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Certainement, pourquoi pas?

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Nous passons donc à notre premier règlement, c'est-à-dire la modification au Règlement sur l'immigration de 1978.

M. Eglington: Je crois qu'il s'agit de la législation sur les permis d'importation.

Le coprésident (M. Beatty): C'est exact; excusez-moi, il s'agit de la législation sur les permis d'importation, 4e rapport, 4e session, 30e législature, T.R. nº 5.

M. Eglington: Nous n'avons reçu aucune réponse ni par écrit ni par téléphone de l'agent de réglementation désigné du ministère de l'Industrie et du Commerce cncernant le rapport du Comité sur les permis d'importation en l'absence d'une législation sur les permis d'importation. Par conséquent, notre seul recours maintenant semble être d'écrire au ministre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudra les citer, et nous écrirons au ministre. Je crois que vous avez raison. Je ne vois pas pourquoi nous n'avons pas reçu de réponse du tout entre le 10 janvier 1980 et le 28 octobre 1980. Nous sommes le 13 novembre et nous n'avons toujours pas de réponse. Vous avez donc probablement raison.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): One thing we may as well clear up early in the meeting is that I do not think any of these references has "Print" marked on it. Are we sub-delegating responsibility to counsel again to . . . ?

Mr. Eglington: They are marked for next week at least.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. Perhaps you can arrange, then, with the Committees Branch as to what should be printed.

The first new instrument is the Immigration Regulations, 1978 amendment, SOR/79-686.

Mr. Eglington: In this instance I asked for an explanation of what appeared to be a rather strange procedure: getting rid of the ten-point penalty and then putting it back again in very short order. The explanation received from the department is quite extensive and it explains what went on.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, it seems to me, Mr. Chairman, that they should never have removed this so called ten-point penalty at all, because it seems most discriminatory to have levied it in the first place, but in taking it away it is discriminatory again. It seems to me that that is a strange way of trying to determine the number of immigrants you are going to let into the country, and I would appreciate going on record saying I just do not support this kind of thing whatsoever.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this is precisely the sort of point that is covered by the recommendations in the July report: that the policy of some of these things ought to be inquired into by an appropriate committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Do you feel, Ken, that we should not pursue it further in this committee; that it is essentially a policy as opposed to a procedural issue, is that right?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, no, I think it is really both. I certainly question not only the advisability from a policy point of view of doing this, but even doing it in a practical sense in order to reduce or increase the numbers, as the case may be. I would like to know where the authority is for doing this in the first place.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am sort of lost here because I do not have an explanation about the ten-point penalty.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is on the back here in the regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh.

Mr. Eglington: In effect, they waived a basic part of the regulations because their numbers were falling, then when they found they were rushed, they restored the previous arrangement.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You know, when you read this letter from A. J. Banerd, the Executive Secretary to Employment and Immigration Canada, paragraph 2 is a terrible paragraph. It says:

> Late in 1978 it began to appear possible that the 1979 immigration movement would fall considerably short of the desirable target level announced earlier by the minister in Parliament. By early 1979 this likelihood had been confirmed. In order to stimulate the movement as quickly

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être régler un petit problème tout de suite. Aucun de ces textes ne porte la mention «à imprimer». Est-ce que nous sous-déléguerons encore cette responsabilité à notre conseiller . . . ?

M. Eglington: Cette mention est indiquée pour les textes de la semaine prochaine.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Vous pourriez peut-être voir avec la Direction des comités ce qui doit être imprimé.

Le premier nouveau texte reglementaire est le Règlement sur l'immigration de 1978—Modifications, DORS 79-686.

M. Eglington: J'ai demandé une explication de la pratique assez étrange de supprimer la pénalité de 10 points, puis de la réinstituer à très bref délai. L'explication du ministère est assez longue et explique ce qui s'est passé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble, monsieur le président, qu'ils n'auraient jamais dû supprimer cette soi-disant pénalité de 10 points, car il semble des plus discriminatoire de l'avoir imposé en premier lieu, mais la supprimer est encore discriminatoire. Il me semble étrange d'essayer de déterminer le nombre d'immigrants devant entrer dans notre pays de cette manière, et j'insiste pour qu'on sache que je ne suis pas du tout d'accord.

M. Eglington: Monsieur le président, c'est précisément ce que nous recommandons dans le rapport de juillet; nous recommandons qu'un comité spécial enquête sur ces pratiques.

Le coprésident (M. Beatty): Pensez-vous, Ken, que nous ne devrions pas aller plus loin; c'est avant tout une question de politique et non pas de procédure, n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, je pense que c'est en fait les deux. Non seulement du point de vue politique je ne suis pas certain que cela soit opportun, mais même du point de vue pratique, dans le but de réduire ou d'augmenter le nombre d'immigrants, selon le cas. J'aimerais tout d'abord savoir quel pouvoir le permet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis un peu perdu, car je n'ai pas d'explication sur ces 10 points de pénalisation.

Le coprésident (M. Beatty): Elle se trouve au dos du règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh.

M. Eglington: En fait, ils ont supprimé un élément fondamental du règlement quand la demande a chuté, puis ils l'ont réinstitué quand ils ont découvert qu'ils étaient débordés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le contenu du 2e paragraphe de la lettre de A. J. Banerd, secrétaire administratif du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, est terrible. Je vous le lis:

> Vers la fin de 1978, il semblait possible que le taux d'immigration pour 1979 serait bien inférieur au niveau fixé auparavant par le ministre au Parlement. Au début de 1979, cette tendance se confirmait. Afin de faire augmenter le plus rapidement possible le taux d'immigra-

[*Text*]

as possible, it was decided to remove the most critical obstacle to the selection of available applicants . . .

• 1545

You know, this is totally discriminatory.

. . . rather than to increase the number of applicants, which can take many months. The result was the removal of the so-called 10-point penalty . . .

by a staturoty instrument.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I confess, I do not understand yet what the penalty is all about, but I think that is irrelevant; however, to start moving the . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, you have to have so many points . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I know you have to have 50 points, but suddenly to reduce the number or switch around the point system in order to encourage or discourage immigration is not what the new act is supposed to do at all. You had a target level, and if there were more than the target who had 50 points or more, they had to line up and wait . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Right

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . and if you had less than 50 points, you are not suitable to come into the country.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactly.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So you do not suddenly find . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This is what I find so discriminatory.

Mr. Eglington: Well, it is a little different from that. It may still be discriminatory, but the way it is set up under the regulations, you get your points under the various tests and criteria, and then under the regulations as they were made and as they have now been restored. Because then restored. you lose 10 points.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): For what?

Mr. Eglington: Well, for the circumstances set down in the regulations. You see, where you do not get any points at all under Item 5, then you lose 10 points off the total you have already achieved.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes.

Mr. Eglington: You see, that is why it is called a penalty, because you did not get any under this category. You might still have 51 or 60, but we now take another 10 off because you failed to score in the one category.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This was to reduce the number, and then they found it was reduced too much and they put it back.

Mr. Eglington: They got rid of that penalty and then the numbers shot up, so they restored the penalty, because what they were doing was saying that not everyone who gets 50 points gets in, because some people are going to lose 10 points.

[*Translation*]

tion, il a été décidé de supprimer l'obstacle le plus important à la sélection des requérants . . .

C'est totalement discriminatoire.

. . . plutôt que d'augmenter le nombre de ces derniers, ce qui pourrait se révéler aussez long. En conséquence, les 10 points de pénalisation ont été supprimés . . .

par règlement statutaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois avouer que je ne comprends toujours pas cette pénalisation, mais là n'est pas la question; néanmoins, pour commencer . . .

M. Robinson: (Etobicoke-Lakeshore): Non, il faut avoir un certain nombre de points.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je sais qu'il faut avoir 50 points, mais rédire tout d'un coup ce chiffre, ou modifier le système de points pour encourager ou décourager l'immigration, ne correspond pas du tout à l'objectif de la nouvelle loi. Des niveaux étaient fixés et si le nombre de ceux ayant 50 points ou plus dépassait ce niveau, il leur fallait attendre . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Parfaitement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . et si vous aviez moins de 50 points, vous ne pouviez entrer dans ce pays.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On ne peut donc pas, tout d'un coup . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que je trouve discriminatoire.

M. Eglington: C'est un petit peu différent. C'est peut-être toujours discriminatoire, mais en vertu des règlements, vous obtenez vos points selon les différents tests et critères, et en vertu des règlements tels qu'ils avaient été faits et tels qu'ils ont été maintenant réinstitués, car ils ont été réinstitués, vous perdez 10 points.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi?

M. Eglington: Selon les conditions établies dans les règlements. Par exemple, lorsque vous n'obtenez aucun point en vertu de l'article 5, vous perdez alors 10 points sur votre total.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh, oui.

M. Eglington: C'est la raison pour laquelle on parle de pénalisation, car vous n'obtenez aucun point si vous êtes dans cette catégorie. Vous pouvez toujours obtenir 51 ou 60, mais nous vous en retirons maintenant 10, car vous n'avez pas réussi à en obtenir dans cette seule catégorie.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'était fait pour réduire le chiffre, et ils ont constaté qu'ils l'avaient beaucoup trop réduit et ils l'ont réinstitué.

M. Eglington: Ils ont supprimé cette pénalisation, et les chiffres étant montés vertigineusement, ils l'ont réinstituée. Cela revenait à dire qu'obtenir 50 points n'était pas forcément suffisant, certains reperdant 10 points.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is right. In other words, some people are more equal than others.

Mr. Eglington: I think it is what they restored and what they had originally that could be described as discriminatory. For the few months when there was no penalty, that was fair.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think it is an extraordinary situation. I spent five months on the Immigration Committee and it never occurred to us to—we wanted to vary the type of person you want to encourage to come in, but I never thought they would use the point system to change them and have penalties to affect the number.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I agree with you. All they would do is just say: Well, our quota is 140,000 for this year, and although we have another 200,000 waiting, they will have to wait in line until next year.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But for God's sake let us not change the point system, because then it is discriminatory. They say, Well, we will reduce it to 40 points and let people in, or we will raise it to 60 points. This is really what they are saying.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): How can prospective immigrants feel they are treated fairly when some may get in with 40 points and others may have to have 60 points? It just is totally wrong as far as I can see.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except I would like to know, because I am still not sure what category, it was, about the 10 points.

Mr. Eglington: Unfortunately, I do not have the complete regulations with me.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would really like to follow this up and to have more information as to what that 10 points is about, in which category and so on.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We can certainly ask that question as to what 10 points on the scale they are talking about. In other words, are they saying, You do not have to have any skills at all, just come into the country and we will get you a job, or do you have to have a job to go to?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We should look up this item, Item 5 of Schedule 1, but that is not available. Can we postpone that until we have looked that up?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us not postpone it, let us deal with it . . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, no, I want to find out about it. Before we really go off, I would like to find out just what category is involved. I would like to know exactly what those 10 points are. It will not hurt to wait a week and get that additional information so that we know exactly what it is about.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement. En d'autres termes, certains sont plus égaux que d'autres.

M. Eglington: Je pense que c'est ce qu'ils ont réinstitué et ce qu'ils avaient à l'origine qui pourrait être taxé de discriminatoire. Pendant les quelques mois où il n'y a pas eu de pénalisation, le système était juste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que c'est une situation extraordinaire. J'ai été membre pendant cinq mois du Comité de l'immigration et nous n'y avons jamais pensé, nous voulions varier le genre de personnes à encourager, mais je n'avais jamais pensé qu'ils utiliseraient le système de points à des fins de pénalisation, pour modifier le nombre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis d'accord avec vous. Ils devraient simplement dire: «Notre quota est de 140,-000 pour cette année, et bien que nous ayons une liste de 200,000 autres, il leur faudra attendre jusqu'à l'année prochaine.»

Le coprésident (sénateur Godfrey): Parfaitement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais pour l'amour de Dieu, ne changeons pas le système de points, car c'est alors de la discrimination. Ils disent: Alors, nous le réduirons à 40 points et laisserons entrer les gens ou nous le ferons monter à 60 points.» C'est ce qu'ils disent, en réalité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Parfaitement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comment des immigrants en puissance peuvent-ils se sentir traités avec justice, alors qu'à certains, il ne faut que 40 points et à d'autres, 60 points? Je trouve cela totalement injuste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais quand même savoir à quelle catégorie correspondent ces 10 points.

M. Eglington: Malheureusement, je n'ai pas le règlement au complet avec moi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais avoir plus de renseignements au sujet de ces 10 points, de la catégorie qu'ils touchent.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pouvons, certes, leur demander à quoi correspondent ces 10 points sur l'échelle. En d'autres termes, disent-ils: «Vous n'avez aucune qualification, venez chez nous et nous vous trouverons un emploi», ou faut-il avoir une offre d'emploi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions consulter l'article 5 de l'annexe 1, mais nous ne l'avons pas. Pouvons-nous reporter cette question jusqu'à ce que nous l'ayons consulté?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ne reportons pas, décidons de . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, je veux en savoir plus. Avant de faire quoi que ce soit, j'aimerais savoir à quoi correspond cette catégorie. J'aimerais savoir exactement à quoi correspondent ces 10 points. Attendre une semaine pour avoir des renseignements supplémentaires, afin que nous sachions exactement de quoi il retourne, ne devrait pas nous gêner.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us guery the letter that we received from this Mr. Banerd.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then you agree we should extend it for one week?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, because I want some background on the thing.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Unfortunately, I will not be here next week.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think I know what your feelings are, though, and that you are very concerned about this.

• 1550

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just feel that we should be fair. It is not a question of the numbers game—how many come in and how many stay out. I just say that whoever comes in, they should all have the same criteria to get in, and not be discriminated against.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, according to how many are in line, and they are supposed to wait. I remember we did at one point recommend that some people could jump ahead of the line if they agreed that they would go to places that nobody wanted to go to.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We did not pass that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They could jump ahead of the line, but then they had to agree to stay there for a certain length of time, but that was wiped out, I think.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The third item is Canada Sanitation. Regulations, SOR/79-891.

January 11, 1980

T. M. Eberlee, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Labour,
OTTAWA.

Re: SOR/79-891, Canada Sanitation Regulations

Dear Mr. Eberlee:

As it will be some time before a Committee meets again, there are two points arising from the Regulations which I would like to clear up now.

First, just what are "extremely high temperatures" and "extremely high humidities" as referred to in section 31(1)? Secondly, is not 84.2 F a rather high temperature for personal service rooms and food preparation areas, especially the latter? section 12(d) There are no doubt convincing reasons for both

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étudions de près la lettre que nous a envoyée ce M. Banerd.

Le coprésident (M. Beatty): Vous êtes donc d'accord pour que nous reportions cette question à la semaine prochaine?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout à fait, car je veux avoir plus de renseignements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Malheureusement, je ne serai pas là, la semaine prochaine.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense connaître vos sentiments, cette question vous tient à cœur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense simplement que nous devrions être justes. Il ne s'agit pas de jouer avec les chiffres: combien entrent et combien n'entrent pas. Je dis simplement que tous ceux qui entrent devraient entrer selon les mêmes critères et sans faire l'objet de discrimination.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, selon le nombre, et ils sont censés attendre. Je me souviens qu'à un moment, nous avons recommandé d'autoriser certains à passer avant les autres s'ils acceptaient d'aller dans des endroits où personne ne voulait aller.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela n'a pas été adopté.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils pouvaient passer avant les autres, mais il leur fallait accepter de rester dans cet endroit pendant un certain temps, mais je crois que cela n'a pas été adopté.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Parfaitement.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au Règlement du Canada sur les mesures d'hygiène, DORS/79-891.

11 janvier 1980

Monsieur T. M. Eberlee
Sous-ministre
Ministère du Travail
OTTAWA

Objet: DORS/79-891, Règlements du Canada sur les mesures d'hygiène

Monsieur,

Comme les comités ne se réuniront pas avant un certain temps encore, j'aimerais obtenir dès maintenant une explication au sujet de deux points tirés du Règlement susmentionné.

Premièrement, j'aimerais savoir en quoi consiste exactement la «chaleur extrêmement intense» et l'«humidité extrêmement intense» dont il est question au paragraphe 31(1)? Deuxièmement, 84.2°F ne constituent-ils pas une température plutôt élevée pour des locaux réservés au personnel et, surtout, pour les aires de préparation des aliments? (Paragraphe 12d) Il y a sans aucun doute des raisons très pertinentes qui justifient les

[*Texte*]

sections 31(1) and 12(d) but I should like to have them when setting the Regulations before the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

January 25, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of January 11, 1980 requesting interpretations of the terms "extremely high temperatures" and "extremely high humidities" which are contained in subsection 31(1) of the Canada Sanitation Regulations. You also questioned the maximum limit of 29°C as being rather high for personal service rooms and food preparation rooms as required by Section 12(d).

Whenever persons work in extremely hot or extremely cold surroundings, the possibility of stress arises. The problems of heat are in general more serious than those of cold and have received more attention. Heat stress has long been recognized as a serious problem in many industrial operations, and much serious attention has been given to techniques of evaluating the exposure and attaching physiological significance to the data. Two sources of heat are important to persons working in a warm or hot environment: internally generated metabolic (body) heat and externally imposed environmental heat. It is very difficult to identify in a regulatory requirement a specific temperature and humidity that constitutes a safety or health hazard unless the work environment is studied, because human comfort is influenced by the following environment factors:

1) ambient air temperature (dry-bulb)
2) humidity of the ambient air
3) mean radiant temperature
4) air velocity.

In order to evaluate and control heat stress, the environmental factors mentioned above must be considered along with work load categories, work-rest regimen, water and salt supplementation and other considerations. By considering all of the above factors it is possible to establish permissible temperature and humidity exposure limits for a specific work situation. Therefore, because there can be many variables in determining hazardous temperatures and humidities, Labour Canada has used the terms "extremely high temperatures"

[*Traduction*]

paragraphes 31(1) et 12d), et j'aimerais les connaître pour présenter le Règlement au Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington,
Conseiller juridique

25 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 11 janvier 1980 dans laquelle vous demandiez une interprétation des termes «chaleur extrêmement intense» et «humidité extrêmement intense» qui figurent au paragraphe 31(1) du Règlement du Canada sur les mesures d'hygiène. Vous demandiez également si la limite maximale de 29°C exigée par le paragraphe 12d) n'était pas un peu trop élevée pour des locaux réservés au personnel et les aires de préparation des aliments.

Lorsque des employés travaillent dans des milieux extrêmement chauds ou extrêmement froids, il y a possibilité de stress. Les problèmes de chaleur sont généralement plus graves que ceux entraînés par le froid; ils ont donc reçu une plus grande attention. Le stress causé par la chaleur est depuis longtemps considéré comme un grave problème dans un grand nombre d'exploitations industrielles, et on s'est penché très sérieusement sur les techniques d'évaluation de l'exposition et de leur importance physiologique connexes. Deux sources de chaleur sont importantes pour les personnes qui travaillent dans un milieu tempéré ou chaud: la chaleur métabolique (du corps) produite de façon interne et la chaleur environnementale imposée par l'extérieur. Il est très difficile sans étudier le milieu de travail, de préciser au moyen d'une exigence réglementaire la température et l'humidité précises qui constituent un danger pour la sécurité ou pour la santé, car le confort humain est influencé par les facteurs environnementaux suivants:

1) température de l'air ambiant (thermomètre sec)
2) humidité de l'air ambiant
3) température rayonnante moyenne
4) vitesse de déplacement de l'air

Afin d'évaluer et de contrôler le stress causé par la chaleur, il faut considérer les facteurs environnementaux susmentionnés en fonction des catégories de charge de travail, de l'alternance entre les périodes de travail et de repos, de l'approvisionnement en eau et en sel et d'autres aspects. En tenant compte de tous les facteurs ci-dessus il est possible de fixer des limites d'exposition permise à la chaleur et à l'humidité pour une situation de travail donnée. Par conséquent, étant donné l'intervention de nombreuses variables dans la détermination des conditions

[*Text*]

and "extremely high humidities" in subsection 31(1) and has relied on the assessment of industrial hygiene engineers to determine the stress.

The maximum temperature required by the former Sanitation Regulations for personal service rooms was 75°F (24°C). Strict conformity with this requirement would necessitate wide spread use of air conditioning equipment although there are no demonstrable harmful effects from exposure to workplace temperatures unless there is heat stress. The maximum temperature was increased to 84.2°F (29°C) to avoid the regulatory control of comfort, which is outside the purview of Part IV of the Canada Labour Code, and to conform with the energy conservation program. A specific temperature is identified in Section 12(d) but not in subsection 31(1) because it is not practicable to establish temperature limits for workplaces which may vary from building sites and loading docks to cold storage rooms, offices and laboratories. However, workers who may be employed in very cold, or hot and humid conditions should be able to change their clothes, shower and eat their lunches under more suitable conditions.

It must also be pointed out that the term "reasonably practicable" applies in Section 12(d). In considering what is reasonably practicable, the employer must have regard to the period of time over which the danger is spread, and the time, trouble and expense of the safeguards which would be required. If the latter are disproportionate to the period of the risk, it will not be reasonably practicable to take them.

If you have any further questions concerning this subject, please do not hesitate to contact me.

Yours sincerely,

T. M. Eberlee

Mr. Eglington: In this instance I asked for an explanation of two terms which, on the face of it, seem to be very vague: "extremely high temperatures" and "extremely high humidities", and I also asked why the maximum temperature limit in service and food preparation rooms had been raised to a temperature which in real terms is 84.2°F.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Did you not find that the second last paragraph in Eberlee's letter was satisfactory?

Mr. Eglington: Well, put it this way: He explains exactly why it is not possible to define "extremely high humidities" and "extremely high temperatures" without resorting to that somewhat absurd statement that was made in Toronto just last summer, that it only seems cooler if you open a window in the new streetcars. Then theexplanation for increasing the temperature level in the food and service rooms is given as well. In one sense it appears totally reasonable . . .

[*Translation*]

de température et d'humidité dangereuses, Main-d'œuvre Canada a utilisé les termes «chaleur extrêmement intense» et «humidité extrêmement intense» au paragraphe 31(1) et s'est fié à l'évaluation d'ingénieurs en hygiène industrielle pour déterminer le stress.

La température maximale exigée par l'ancien règlement sur les mesures d'hygiène pour les locaux réservés au personnel était de 75°F (24°C). Une stricte observance de cette exigence nécessiterait l'utilisation à grande échelle de matériel de climatisation de l'air même si l'exposition aux températures du milieu de travail ne présente aucun effet nuisible démontrable à moins qu'il y ait stress causée par la chaleur. La température maximale a été portée à 84.2°F (29°C) pour éviter le contrôle réglementaire du confort, qui ne relève pas de la Partie IV du Code canadien du travail, et pour se conformer au programme de conservation de l'énergie. Une température précise est indiquée au paragraphe 12d) mais non au paragraphe 31(1) parce qu'il n'est pas possible d'établir des limites de températures pour des milieux de travail qui peuvent varier entre un immeuble, un embarcadère, un entrepôt frigorifique, un bureau ou encore un laboratoire. Toutefois, les travailleurs qui peuvent être exposés à un froid, une chaleur ou une humidité intenses devraient pouvoir se changer, prendre une douche et manger dans des conditions plus appropriées.

Il convient également de souligner que l'expression «dans la mesure du possible» s'applique au paragraphe 12d). Cette expression signifie que l'employeur doit tenir compte de la période d'exposition dangereuse, ainsi que du temps, des ennuis et des dépenses qu'entraîneraient les mesures de protection exigées. Si ces dernières sont disproportionnées par rapport à la période de danger, il ne serait pas réaliste de les prendre.

Si vous avez d'autres questions sur ce sujet, n'hésitez pas à me contacter.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

T. M. Eberlee

M. Eglington: J'ai demandé une explication au sujet de deux expressions qui semblent apparemment très vagues: «chaleur extrêmement intense» et humidité extrêmement intense». J'ai également demandé pourquoi la température maximum pour les locaux réservés au personnel et pour les aires de préparation des aliments avait été élevée à 84.2°F.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): N'avez-vous pas trouvé le quatrième paragraphe de la lettre de M. Eberlee satisfaisant?

M. Eglington: Disons qu'il explique exactement pourquoi il n'est pas possible de définir «humidité extrêmement intense» et «chaleur extrêmement intense» sans recourir à cette absurdité proférée l'été dernier à Toronto: l'air ne semble plus frais dans les nouvelles voitures de tram que si l'on ouvre une fenêtre. Ensuite, il explique la raison de l'augmentation des niveaux de température dans les locaux du personnel et dans les aires de préparation des aliments. D'une certaine manière, cela semble tout à fait raisonnable . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a matter of merit, though, is it not; whether 84°F is too hot or too cold?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, did you find anything objectionable to that second last paragraph in Eberlee's letter of January 25, 1980?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought he was giving a fairly reasonable statement there that leaves it up to the employer, really, to consider what is "reasonably practicable" under the circumstances.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not think there is anything more we can do with that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Immigration Regulations, 1978 amendment, Immigration Act, 1976, P.C. 1979-3496.

IMMIGRATION REGULATIONS, 1978, amendment
Immigration Act, 1976
P.C. 1979-3496

March 11, 1980

Criteria 14 and 15

1. The enabling power is section 115(1)(g) of the Act which reads as follows:

"115. (1) The Governor in Council may make regulations

...

(g) prescribing universities, colleges and other institutions not described in paragraph 10(a) for the taking of any academic, professional or vocational training course at which visitors may not be granted entry and prescribing courses at any such university, college or other institution for the taking of which authorization may not be obtained under section 10."

Section 10(a) of the Act reads as follows:

"10. Except in such cases as are prescribed, every person who seeks entry for the purpose of

(a) attending any university or college authorized by statute or charter to confer degrees

...

shall make an application to a visa officer for and obtain authorization to enter Canada for such purpose before he appears at a port of entry."

2. Sir Robert Speed advises that where there is power to prescribe those parts of a blobal total that are to be banned, that power can be exercised legitimately by banning the whole and then permitting prescribed parts. Consequently, section 115(1)(g) can be used, as in the new section 17(1) of the Regulations, to preclude the obtaining of an authorization for any course unless it is one of five specified types.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quant à savoir si 84°F., c'est trop chaud ou trop froid, c'est une question de jugement, n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Avez-vous trouvé matière à redire dans ce quatrième paragraphe de la lettre du 25 janvier 1980 de M. Eberlee?

M. Eglington: Non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'ai pensé qu'il avait donné une explication relativement raisonnable, qui laisse en réalité à l'employeur le soin de considérer ce qui est «raisonnablement pratique», selon les circonstances.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne pense pas que nous puissions faire grand-chose d'autre.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons alors au Règlement sur l'immigration de 1978—Modifications, Loi sur l'immigration de 1976, C.P. 1979-3496.

RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION DE 1978—Modification
Loi sur l'Immigration de 1976
C.P. 1979-3496

11 mars 1980

Critères 14 et 15

1. La disposition habilitante est l'alinéa 115(1)*g*) de la Loi, qui dit ceci:

«115. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

...

g) indiquant les universités, collèges et autres institutions non visés à l'alinéa 10a), dont les cours de formation théorique ou professionnelle ne permettront pas aux visiteurs qui les suivent d'obtenir l'autorisation de séjour et les cours desdites institutions pour lesquels l'autorisation ne sera pas accordée en vertu de l'article 10»;

Le paragraphe 10a) de la Loi dit pour sa part ceci:

«10. Sous réserves des dispositions réglementaires, toute personne désireuse de séjourner au Canada aux fins

a) de suivre des cours à une université ou à un collège, autorisés par la Loi ou par une charte à délivrer des diplômes,

...

doit faire une demande à un agent des visas et obtenir l'autorisation nécessaire avant de se présenter à un point d'entrée.»

2. Sir Roberts Speed affirme que dans les cas où le pouvoir existe de prescrire les parties d'un tout à interdire, il est légitime d'interdire l'ensemble puis de prescrire les parties autorisées. Par conséquent, l'alinéa 115(1)*g*) peut, comme dans le nouveau paragraphe 17(1) du Règlement, être utilisé pour empêcher l'obtention d'une autorisation pour un cours quelconque, à moins qu'il ne s'agisse d'un des cinq types de cours spécifiés.

[*Text*]

3. The new section 17(1)(b) is puzzling. Sections 115(1)(g) of the Act deals only with courses at institutions *not* described in section 10(a). How then can the authorized course be given at an institution described in section 10(a)?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We are printing the criteria, are we?

Mr. Eglington: Well, not the criteria. We will print the comment, I think.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is what I mean, the comments.

Mr. Eglington: The essence of this really is point number 3, because points 1 and 2 are explanatory. It still appears to me that there is a drafting slip despite the explanation I received of it, because they appear to be dealing with the negative situation. Section 115(1)(g) deals with courses at institutions not described in Section 10(a), but this particular section of the regulation says that the course has to be one given at an institution described in paragraph 10(a). Therefore, I think there needs to be some explanation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, as counsel has pointed out, the question under criteria number 3 where he says "How then can the authorized course be given at an institution described in section 10(a)?"—I think it is a fair question to ask, and maybe we can get a reply to that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That last sentence you read. I was puzzled. "How then can the authorized course be given at an institution described in Section 10(a)?" I thought it was: "*not* described in Section 10(a)."

Mr. Eglington: You see, Section 115(1)(g) of the Act reads as follows:

> 115. (1) The Governor in Council may make regulations . . . (g) prescribing universities, colleges and other institutions not described in paragraph 10(a) . . .

but then they say that determines that it must be an institution described in Section 10(a). It seems to me to be the reverse.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would also make reference to the explanatory note with the material we received. When you take a look at that you see that it says: ". . . enable a citizen of France residing in St. Pierre and Miquelon to visit Canada without being in possession of a passport;" and so on, but then it goes down and says: ". . . require visitors from Chile to obtain visas before coming to Canada." Does this apply to any other countries? Why do they single out Chile?

• 1555

Mr. Eglington: Well, there is a list and a schedule attached to the regulations setting out those countries from which people can come without getting a visa beforehand, and those are countries from which you must get a visa before you enter Canada. Occasionally they take countries off one list and put them on the other.

[*Translation*]

3. Le nouvel alinéa 17(1)*b*) fait problème. L'alinéa 115(1)*g*) de la Loi ne traite que des cours donnés dans des institutions *non visées* à l'alinéa 10a). Comment, alors, un cours autorisé peut-il être donné dans une institution visée à l'alinéa 10a)?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous faisons imprimer les critères, n'est-ce pas?

M. Eglington: Pas les critères, mais le commentaire, je crois.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que je voulais dire, le commentaire.

M. Eglington: Il s'agit en réalité du point nº 3, les points 1 et 2 étant explicatifs. Malgré les explications que j'ai reçues, il me semble toujours qu'il y a une erreur de rédaction, puisqu'ils semblent ne traiter que de situations négatives. L'article 115(1)g) ne traite que de cours donnés dans des institutions non visées à l'article 10a), alors que cet article du règlement dit que ces cours doivent être donnés dans une institution visée au paragraphe 10a). Cela nécessite donc, d'après moi, des explications.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, je crois que notre conseiller est tout à fait en droit de demander: « «Comment, alors, un cours autorisé peut-il être donné dans une institution visée à l'alinéa 10a)?», au sujet du critère nº 3, et nous devrions avoir une réponse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La dernière phrase que vous avez lue m'a laissé perplexe. «Comment, alors un cours autorisé peut-il être donné dans une institution visée à l'alinéa 10a)?» Alors que je pensais qu'il s'agissait de: «*Non* visée à l'alinéa 10a)».

M. Eglington: L'article 115(1)g) de la loi dit ceci:

> 115. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . . g) indiquant les universités, collèges et autres institutions non visés à l'alinéa 10a) . . .

et selon eux, cela signifie qu'il doit s'agir d'une institution visée à l'article 10a). Il me semble que c'est le contraire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais également vous renvoyer à la note explicative jointe à nos documents. On y lit, entre autres: «. . . à permettre à un citoyen français résidant à Saint-Pierre-et-Miquelon de séjourner au Canada sans être en possession d'un passeport;» etc., mais ensuite, un peu plus bas: «. . . à obliger des visiteurs du Chili à obtenir un visa avant de venir au Canada». D'autres pays sont-ils visés? Pourquoi le seul Chili?

M. Eglington: Attachées aux règlements, on trouve une liste et une annexe où sont précisés les pays d'où les visiteurs peuvent venir sans obtenir un visa auparavant et les pays d'où les visiteurs doivent obtenir un visa avant d'arriver au Canada. A l'occasion, on change le nom d'un pays d'une liste à l'autre.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So that this immigration regulation which was brought into force in 1978,— they just arbitrarily, then, added Chile to the list?

Mr. Eglington: For whatever policy reason, they decided to require people coming from Chile to get a visa before they come into Canada.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They do that all the time, do they not?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose there is authority in the act to do that, is there?

Mr. Eglington: Yes there is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, anyway, I was puzzled about this particular item.

Mr. Eglington: Well, it must admit it is a point that is somewhat difficult to grasp, and maybe I have got it all wrong, but it seems to me that they have interpreted it as if paragraph (g) read: "colleges and other institutions described in paragraph 10 (a)".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: Because obviously what they have done, instead of prescribing colleges and courses that you cannot get authorization for, they have banned everything and then proceeded to permit some. Originally I was dubious about that because I thought you would have to say: It cannot be these universities and it cannot be such-and-such courses. When I took it up with Sir Robert Speed, his advice was that it is permissible to ban everything and then permit the ones you want to permit, rather than simply prescribing the ones that you do not want to permit. Having proceeded to do it in that way, I think that they have got paragraph (b) of the new Section 17 (1) . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are they really trying to say that some universities or colleges which by Statute are entitled to confer degrees do not qualify under this? You could say they are not good enough or something? I know they prescribe certain so-called colleges, like hairdressing institutes or something like that; people come up here to take some kind of a phoney course as a way of getting into the country and then they stay for a year or two while they are supposed to be going to . . . I just do not follow what they were trying to do here.

Mr. Eglington: Well, I think what they were trying to say was that if it is not an institution that is authorized by statute or charter to confer degrees, then it must be of at least six months' duration, must be recommended by the minister, and must be incidental and involve upgrading of skills. What they have said is that it has to be at a university that has been authorized by charter or statute to give degrees and in addition it must be all those things. I do not think that is what we intended to say. In fact, they do not have authority to say that under Section 115.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ainsi, ce règlement sur l'immigration qui est entré en vigueur en 1978 . . . on a tout simplement arbitrairement ajouté le nom du Chili à la liste?

M. Eglington: Je ne sais pas au juste pour quelle raison de politiques, mais on a décidé d'exiger que les visiteurs en provenance du Chili obtiennent un visa avant d'arriver au Canada.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ce qu'on fait tout le temps, n'est-ce pas?

Mr. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je présume que la loi prévoit l'autorisation de le faire?

M. Eglington: Oui, en effet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quoi qu'il en soit, j'étais intrigué par cet article.

M. Eglington: J'avoue que c'est un point assez difficile à saisir et j'ai peut-être très mal compris la chose, mais il me semble que le ministère a interprété l'alinéa *g*) comme s'il y était dit: «les collèges et autres institutions visés à l'alinéa 10a)».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Eglington: Il est évident que ce que l'on a fait, c'est ceci: plutôt que de prescrire les collèges et les cours qui ne donnent pas droit à l'autorisation, on a tout interdit, et ensuite, on en a autorisé certains. A l'origine, j'avais mes doutes à ce sujet, car il me semblait qu'il faudrait dire: telles universités et tels ou tels cours ne sont pas admissibles. Lorsque j'ai abordé la question avec sir Robert Speed, il m'a informé qu'il était légitime d'interdire l'ensemble, puis de prescrire les parties autorisées, plutôt que de tout simplement prescrire les parties qu'on ne veut pas autoriser. Puisque l'on a procédé de la sorte, je pense que l'alinéa *b*) du nouvel article 17(1) . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Essaie-t-on vraiment de dire que certaines universités et certains collèges qui, en vertu de la loi, peuvent conférer des diplômes ne sont pas admissibles en vertu de ces dispositions? On pourrait penser que ces institutions ne sont pas assez bonnes, ou quelque chose du genre. Je sais que l'on prescrit de prétendus collèges, comme les instituts de coiffure, et d'autres écoles semblables; les gens viennent ici pour suivre un cours bidon, de façon a entrer au pays, et ensuite, restent un an ou deux, pendant qu'ils sont censés suivre . . . Je ne vois pas très bien ce qu'on essaie de faire ici.

M. Eglington: Je crois qu'il s'agit de décréter que si une institution n'est pas autorisée par loi ou par charte à conférer des diplômes, alors, le cours qui y est offert doit durer au moins six mois, doit être recommandé par le ministre et doit être un cours complémentaire, en vue de se perfectionner. Ce qui est dit dans le règlement, c'est qu'il doit s'agir d'une université autorisée à conférer des diplômes, par charte ou par loi, et qu'en outre, toutes les conditions doivent être réunies. Or, je ne crois pas que ce soit là ce que nous avions l'intention de dire. En fait, l'autorisation pour ce faire n'est pas prévue à l'article 115.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What do you think we should do about it?

Mr. Eglington: Well, ask them for an explanation, because perhaps I have got it all wrong.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us do that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, it certainly has me puzzled.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am not sure that it is something the chairman need do; it is something, Graham, you could do directly.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is it a fair question to ask whether immigration regulations provide under the act that the citizens from any country could be required to have a visa before entering Canada?

Mr. Eglington: Yes. They prescribe the countries from which a visitor must have a visa before he enters Canada.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And are there any reasons for this in the regulations or in any of the . . . ?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mainly the concern is about countries where a lot of people want to get out. They arrive here saying they are going to visit a relative for two weeks or some phoney excuse, and half the time they turn them around and send them back. Having that happen, they say, You have got to go and get a visa before you get on the airplane; so they turn them back before they get going.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Why have we not done that, then, to countries like Jamaica, where we have a lot of people coming in and have had to send them back on the next plane? They come in as visitors with no visas and just stay here.

Mr. Eglington: I cannot remember from memory whether Jamaica is on the prescribed list for visas or not, but when you look down the list—which I do not have with me—the core of the list, I think it is still true to say they are countries of the British Commonwealth. I suppose a country gets taken off that list if there are particular problems with people coming from it. I cannot remember offhand whether Jamaica is on it or not.

• 1600

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In this case, certain countries were added, but there was one deletion. The only deletion was Chile, and that is why I wonder why. Maybe they will tell us.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except that I do not think it is our business to find out why they did it, provided . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I question that. Who is the one who makes the decision as to how they use this power? They just arbitrarily decide we do not require any visas from this country, but we do require them from that country.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right. They decide on past experience. It was five years ago when I was on the committee, but we went into all that.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que devrions-nous faire, selon vous?

M. Eglington: Nous pouvons demander une explication au ministère, car j'ai peut-être compris la chose de travers.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Faisons-le donc.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je dois avouer que je suis perplexe.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne suis pas persuadé que le président doit s'en charger; c'est quelque chose que vous pourriez faire directement, Graham.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourrions-nous demander si le Règlement sur l'immigration prévoit, conformément à la loi, que les citoyens de tout pays peuvent se voir obligés d'obtenir un visa avant d'entrer au Canada?

M. Eglington: Oui. On y prévoit la liste des pays dont les citoyens doivent obtenir un visa avant d'entrer au Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Justifie-t-on cette façon de procéder dans le règlement, ou y a-t-il . . . ?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est surtout parce qu'on se préoccupe des pays que beaucoup de gens veulent quitter. Ces ressortissants arrivent ici en disant qu'ils viennent voir un parent pour deux semaines, ou une autre excuse du genre, et une fois sur deux, il nous faut les renvoyer chez eux. Parce que cela se produit, on a décidé de dire: vous devez obtenir un visa avant de monter à bord de l'avion; ainsi, on peut rejeter leur demande avant qu'ils n'effectuent le voyage.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans ce cas, pourquoi n'agissons-nous pas de même dans le cas de pays tels que la Jamaïque, d'où beaucoup de gens nous arrivent, qu'il nous faudrait ensuite renvoyer chez eux dans l'avion suivant? Ils arrivent comme visiteurs, sans visa, et ils restent tout simplement ici.

M. Eglington: De mémoire, je ne sais pas si la Jamaïque figure sur la liste, mais si vous l'examinez—je ne l'ai pas avec moi—l'essentiel de la liste, je crois qu'il est vrai de dire qu'il s'agit de pays qui font partie du Commonwealth britannique. Je suppose que l'on retire un pays de la liste si ses ressortissants nous causent des problèmes particuliers. Je n'arrive pas à me souvenir comme ça si la Jamaïque y figure ou non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans ce cas, certains pays ont été rajoutés, mais il y a eu un retrait. Le seul retrait est celui du Chili, et c'est pourquoi je me pose des questions. Peut-être pourra-t-on nous le dire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sauf que je ne crois pas que cela nous regarde de savoir pourquoi, pourvu . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me le demande. Qui décide comment on utilisera ce pouvoir? On décide tout simplement, arbitrairement, qu'on n'exigera aucun visa de tel pays, mais qu'on en exigera de l'autre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. On décide en se fondant sur l'expérience passée. Je faisais partie du Comité, il y a cinq ans, et nous avons fouillé toute cette affaire.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would like to have the criteria upon which they make this decision as to whether or not they require vias, and I would like to ask the Department of Immigration to provide us with that information.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, we can easily find out.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is just another way of showing discrimination.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We would be in a terrible box if we required a visa from the United States. Think of the economics. It would slow down our tourist industry and everything else, so it is impractical. For practical purposes you do not require visas from certain countries.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): When we all went to Australia we all had a visa.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If Australia requires visas, why does Canada not?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think we do of the Australians, do we not?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe there is a *quid pro quo.*

Mr. Eglington: No, there is no reciprocity. This was one of Mr. Whitlam's gifts to the nation, to make everybody get a visa. And of course, all the people having got their jobs, they have to keep them there processing visas.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It seems to me that, other than the United States where for practical reasons they pour back and forth, it was considered by the committee as to whether we should require everybody to get a visa so that all the screening would be done before they left rather than here, and I have forgotten the reasons why.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just wonder how many millions of dollars we in Canada spend because we do not have a visa system. We have no screening system before they come into the country, and then we spend millions of dollars to try to get them out. I think the time has come when we have to stop this. I cannot sell this kind of thing to the taxpayers in my riding and I am sure nobody else can, either.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but I do not think this committee can do anything about it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe not, but we are on the record on this. It is a very, very contentious point—the millions of dollars we spend needlessly when all we would have to do is set up a visa system and we would not have the problem.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Anyway, that is something that . . .

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais savoir sur quels critères on se fonde pour décider si l'on exige ou non un visa et j'aimerais demander au ministère de l'Immigration de nous fournir ce renseignement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous pouvons facilement nous renseigner.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est tout simplement une autre façon de faire preuve de discrimination.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous serions en très mauvaise posture si nous exigions des visas en provenance des États-Unis. Pensez à l'argent. Cela ralentirait notre industrie du tourisme, et tout le reste, ce serait très peu pratique. Donc, pour des raisons pratiques, dans le cas de certains pays, on n'exige pas de visa.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Lorsque nous sommes allés en Australie, il nous fallait un visa.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si l'Australie exige un visa, pourquoi le Canada ne le fait-il pas?

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que nous en exigeons des Australiens, n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être y a-t-il une compensation.

M. Eglington: Non, il n'y a aucune réciprocité. C'est là l'un des cadeaux de M. Whitlam à la nation: forcer tout le monde à obtenir un visa. Évidemment, maintenant que tous les fonctionnaires sont en place, il faut que l'on continue à leur faire délivrer des visas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il me semble que, sauf dans le cas des États-Unis, avec qui, pour des raisons pratiques, il y a beaucoup de va-et-vient, le Comité avait examiné la question de savoir si nous ne devrions pas exiger que tout le monde obtienne un visa, de façon à ce que la sélection se fasse avant que les visiteurs ne quittent leur pays plutôt qu'une fois arrivés ici; j'oublie maintenant pourquoi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me demande combien de millions de dollars le Canada dépense parce qu'il n'a pas de système de visa. Nous n'avons aucun mécanisme de sélection avant l'arrivée des visiteurs, et nous dépensons ensuite des millions de dollars pour renvoyer ceux-ci chez eux. Je crois que le moment est venu d'y mettre un terme. Je ne peux pas vendre ce genre de choses aux contribuables de ma circonscription, et je suis persuadé que personne d'autre ne le peut non plus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui; toutefois, je ne crois pas que notre Comité y puisse grand-chose.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être pas, mais nos objections figurent au compte rendu. C'est une question extrêmement litigieuse . . . cette question des millions de dollars que nous dépensons inutilement, alors que tout ce que nous avons à faire, c'est d'établir un système de visa, et nous n'aurions plus de problème.

Le coprésident (sénateur Godfrey): De toute façon, c'est là une chose que . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That counsel will seek further information on.

We will deal with this at a later date. Did you say you will be here next week, Mr. Robinson?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, I will not be. I guess I am going to be at NATO.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then maybe we can deal with this one after that.

Next is the National Parks Camping Regulations, the National Parks Act, P.C. 1980-418.

SOR/80-127

NATIONAL PARKS CAMPING REGULATIONS
National Parks Act
P.C. 1980-418

February 8, 1980

Criteria 1(a), 10, 14

1. The powers, discretions and authority of the Superintendent are central to these Regulations as to all National Parks Regulations. *See especially Section 5(2), 13, 14 16(d), 21(e).* The Committee has already advised the Department of the Environment that in its view the National Parks Act should be amended to provide expressly for Park Superintendents and for their powers, including a power to make subsidiary rules. This type of power is now purportedly conferred on Superintendents as a form of subdelegation and is of doubtful validity.

2. *Sections 3(1) and 15* create an unfortunate situation. The upshot is that the Superintendent could refuse entry to the members of a permit holder's family and to his bona fide guests. The onus created by Section 15 is unfortunate and that Section might better be cast in objective terms: "... may refuse entry to ... any person who is not a person described in subsection 3(1) ...".

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, has in fact been covered by the extensive consideration the committee gave to a whole lot of other National Parks regulations some months ago, and the department indicated its willingness to make amendments to the regulations and seek amendments to the statutes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They met the recommendation of counsel that we amend the act.

Mr. Eglington: All we need do in this instance is say that we should add these sections to our catalogue of questioned sections.

As far as the second point is concerned, there is very sweeping power given under Section 15 to the superintendent to refuse entry or remove from a public campground any person who is unable to satisfy him that that person is a person

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Au sujet de laquelle notre conseiller se renseignera davantage.

Nous en reparlerons plus tard. Avez-vous dit que vous seriez ici la semaine prochaine, monsieur Robinson?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, je n'y serai pas. Je pense que je serai à l'OTAN.

Le coprésident (M. Beatty): Alors, peut-être pourrons-nous en reparler par la suite.

Passons au Règlement sur le camping dans les parcs nationaux, Loi sur les parcs nationaux, C.P. 1980-418.

DORS/80-127

RÈGLEMENT SUR LE CAMPING DANS LES PARCS NATIONAUX
Loi sur les parcs nationaux
C.P. 1980-418

Le 8 février 1980

Critères 1a), 10 et 14

1. Comme dans tous les règlements sur les parcs nationaux, les pouvoirs discrétionnaires et habilitants du surintendant constituent l'élément clé du présent Règlement (Voir particulièrement le paragraphe 5(2), les articles 13 et 14 et les alinéas 16*d*) et 21*e*)). Le Comité a déjà signalé au ministère de l'Environnement qu'à son avis, il y aurait lieu de modifier la Loi sur les parcs nationaux de façon à énoncer expressément les fonctions des surintendents de parcs, ainsi que leurs pouvoirs, notamment le pouvoir d'établir des règles complémentaires. Actuellement, ces pouvoirs sont délibérement conférés aux surintendants par voie de sous-délégation, et leur validité est douteuse.

2. *Le paragraphe 3(1) et l'article 15* de la version anglaise aboutissent à une situation fâcheuse. En définitive, le surintendant peut interdire l'accès au terrain de camping aux membres de la famille ou aux invités d'un détenteur de permis. La charge de la preuve énoncée à l'article 15 est regrettable, et il serait préférable de formuler cette disposition en termes objectifs: « ... may refuse entry to ... any person who is not a person described in subsection 3(1) ... ».

M. Eglington: Le premier point, monsieur le président, a déjà fait l'objet d'une étude lors de l'examen poussé qu'a fait le Comité de toute une gamme de règlements des Parcs nationaux, il y a quelques mois. Le ministère s'est montré disposé à apporter des amendements au règlement et à demander des amendements à la loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministère a approuvé la recommandation de notre conseiller visant l'amendement de la loi.

M. Eglington: Il nous suffit, dans le présent cas, de dire que l'on devrait ajouter des articles à la liste des articles déjà contestés.

Pour ce qui est du deuxième point, l'article 15 accorde au surintendant le pouvoir très général d'interdire l'accès à un camping public ou encore d'en expulser toute personne incapable de démontrer à la satisfaction du surintendant qu'elle

[*Texte*]

described in Section 3(1). That includes the holder of a valid camping permit and a member of a group.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): In respect of which a camping permit has been issued and is still valid?

Mr. Eglington: Yes, is still valid. The consequence of this is that the superintendent can refuse entry to the bona fide guests and family members of the person with the permit if they cannot satisfy him who they are.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are you certain of that? Is he not a member of a group in respect of which a camping permit has been issued and is still valid? If they are the family or a guest?

Mr. Eglington: They have to satisfy the person mentioned in Section 3(1).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He runs across somebody in a park who is a permit holder. That is easy, he just says, "Give me your permit", and the man shows it or not. If he is a member of the family, how does he find out unless some kind of an onus is put on the other person whereby he has to say, "Well, here is my driver's licence", or "Here is a letter", or show something that his name is the same. There is something of a practical difficulty.

• 1605

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would suggest that this needs clarification, and if there is an amendment to the regulations, that should be carried out as well.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Can I get some clarification on point 2? I am not quite sure how you would want the regulations amended. Essentially in the case of the family or a guest, what would happen is that the superintendent would find someone that he did not know, who did not have a permit himself, and he would say, "Why are you here? Can you establish that you have a right to be here?" The response might be, "Yes, I am John Smith's son, and you an check to see that John Smith has a permit. Here is my ID." How is that unreasonable?

Mr. Eglington: What I really had in mind was children, to some extent, who would not be running around with any ID on them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They will say, "Daddy is over there."

Mr. Eglington: I appreciate that, Senator Godfrey, but that is why I have suggested it should be recast in objective terms: "... may refuse entry to ... any person who is not a person described in subsection 3(1) ..."—because while the people at head office of the department and the people in this committee might understand all the limitations that should hedge around being satisfied, the superintendent at a park might very well say, All right, I have got to be satisfied. I do not care what you say, I am not satisfied.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Instead of "satisfied", "demonstrate", or is there some other wording that would be more applicable?

[*Traduction*]

répond à la définition prévue à l'article 3(1), y compris le détenteur d'un permis de camping valide et un membre d'un groupe.

Le coprésident (M. Beatty): A qui on a délivré un permis de camping qui est toujours valide?

M. Eglington: Oui, qui est toujours valide. Par conséquent, le surintendant peut interdire l'accès aux invités et aux membres de la famille d'une personne qui détient un permis si ceux-ci ne peuvent pas le convaincre de leur identité.

Le coprésident (M. Beatty): En êtes-vous certain? Ne s'agirait-il pas alors d'un membre d'un groupe pour lequel on a délivré un permis de camping qui est toujours valide? S'ils font partie de la famille ou qu'ils sont invités?

M. Eglington: Ces personnes doivent se justifier auprès de la personne mentionnée au paragraphe 3(1).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si le surintendant rencontre dans le parc quelqu'un qui est détenteur d'un permis, c'est très facile, il n'a qu'à dire: «Donnez-moi votre permis», et la personne le montre ou non. S'il est membre de la famille, comment s'en aperçoit-il, à moins que d'autres personnes n'aient à fournir une espèce de preuve, par exemple: «Voici mon permis de conduire», ou «Voici une lettre», ou fournit une preuves comme quoi son nom est le même. Voilà donc une difficulté pratique qui se pose.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je prétends qu'il faudrait clarifier l'affaire et s'il y a un amendement au règlement, il devrait aussi être adopté.

Le coprésident (M. Beatty): Puis-je obtenir des éclaircissements sur la question 2? Je ne vois pas exactement comment vous voulez modifier le règlement. Dans le cas de la famille ou d'un invité, le surintendant ayant découvert quelqu'un qu'il ne connaît pas, qui ne possède pas de permis, lui demandera: «Pourquoi êtes-vous ici? Pouvez-vous nous prouver que vous avez le droit d'être ici?» La réponse peut être: «Oui, je suis le fils de M. John Smith et vous pouvez vérifier; M. John Smith possède bien un permis. Voici ma carte d'identifé.» En quoi cette façon de procéder n'est-elle pas raisonnable?

M. Eglington: Songez surtout au cas des enfants qui ne se promènent pas avec des cartes d'identité sur eux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais ils diraient: «Papa se trouve là bas.»

M. Eglington: Oui, d'accord, sénateur Godfrey, et c'est pourquoi j'ai proposé qu'on reformule ceci en termes objectifs: «... peut interdire l'entrée ... à toute persone qui ne satisfait pas aux conditions du paragraphe 3(1) ...», car même si les fonctionnaires du ministère et les membres du Comité acceptent qu'il soit difficile de faire cette preuve, le surintendant a quand même le droit d'exiger qu'on satisfasse aux conditions du paragraphe 3(1).

Le coprésident (M. Beatty): Au lieu de dire «satisfait», ne pourrait-on pas trouver un autre mot, comme «démontrer» ... et caetera?

[*Text*]

Mr. Eglington: I think that wording that is there would do the trick: ". . . may refuse entry to . . . any person who is not a person described in subsection 3(1) . . .". Then if the superintendent really does say, Right, you are not a person described in subsection 3(1).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That does not put any onus on the person. The person can keep quiet, and then what is the next move, if he just plays dumb and says . . . ?

Mr. Eglington: He would have to say, I am the nephew . . . , or whatever.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The present rules say he has to say it, but your wording he does not have to say that.

Mr. Eglington: No, the present wording says he has to satisfy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I know, but we can maybe say "must demonstrate" or something like that. I can see a little improvement there, but your wording would make it very difficult. Somebody just says, well, to hell with you. I live here.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): When you read the section in a strict sense, it would really indicate that it is only the person who has applied for the permit who would be able to use it. Anybody else coming in with him would probably be denied.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, that is under Section 3(1)(b).

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What about Section 3(1)(a): "the holder of a valid camping permit . . ."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There is an "or" after that, which brings (b) into it.

Mr. Eglington: You see, the reason I suggested the objective wording is that then the superintendent is going to make a deliberate decision and say, All right, I do not think you are son or whatever and I refuse you entry.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What about "demonstrate" then, Graham, as a compromise on that? That is something that is objective as opposed to subjective.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, a little more objective: ". . . who is unable to demonstrate to the superintendent he is a person described . . .". That is more objective rather than subjective, because we have all objected to subjective tests, and the other one is objective, is it not?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that suitable? Is there agreement?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I suggest we need clarification of this, and maybe of this Section 3.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Section 3(1)? I do not think we need . . . they ordinarily issue a group permit. Everyone in the group cannot go around with the permit if it is a group permit.

Mr. Eglington: You only get one piece of paper.

[*Translation*]

M. Eglington: Je crois que le libellé que nous avons ici est suffisant: «. . . peut interdire l'entrée . . . à toute personne qui ne satisfait pas aux conditions du paragraphe 3(1) . . .». Ce que le surintendant veut savoir, c'est si la personne satisfait aux conditions du paragraphe 3(1).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela ne rejette pas le fardeau de la preuve sur les épaules de quiconque. La personne peut ne rien dire, et alors, qu'est-ce qui se passe . . . ?

M. Eglington: Elle devrait dire: «Je suis le neveu de . . .», ou peu importe.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le règlement actuel l'indique, mais d'après votre libellé, ce n'est plus obligatoire.

M. Eglington: Non, le libellé actuel spécifie que la personne doit satisfaire aux conditions du paragraphe.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord, mais l'on pourrait remplacer ce libellé par: «doit faire la preuve», ou quelque chose de ce genre. Il me semble qu'on améliorerait un peu le texte, mais votre libellé nous rendrait la vie difficile. Quelqu'un pourrait simplement dire: «Je me fiche pas mal de ce que vous voulez, j'habite ici.»

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En lisant l'article et en l'interprétant strictement, on se rend compte que ce n'est que la personne qui a fait la demande de permis qui peut utiliser ce dernier. Il est probable que quelqu'un qui accompagnerait cette personne ne pourrait se prévaloir de ce permis.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, c'est à l'article 3(1)b).

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et qu'en est-il de l'article 3(1)a): «détenir un permis de camping valide . . .»

Le coprésident (M. Beatty): Mais on trouve à la suite: «ou», ce qui inclut *b*) dans cette condition précédente.

M. Eglington: Vous voyez pourquoi j'ai proposé qu'on libelle cette phrase de façon objective, car ce sera au surintendant de prendre alors la décision, et de dire, par exemple: «Je ne pense pas que vous soyez le fils de telle personne et je vous refuse l'entrée.»

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi ne pas dire: «fournir la preuve de» . . . ce serait un compromis? Ce serait plus objectif.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, ce serait un peu plus objectif: «. . . qui n'est pas en mesure de fournir la preuve au surintendant qu'il est bien la personne décrite au . . .» Ce serait là un test objectif, alors que l'autre est un test subjectif, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord pour accepter ce nouveau libellé?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que nous aurions besoin d'éclaircir cela, de même que l'article 3.

Le coprésident (sénateur Godfrey): L'article 3(1)? Je ne pense pas que nous ayons besoin . . . D'habitude, on délivre un permis de groupe.

M. Eglington: Vous ne recevez qu'un bout de papier.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You only get one piece of paper, that is the problem, whereas if you are a permit holder, you walk around with a permit and there is no problem.

Mr. Eglington: What happens is that whatever permit you have, you have it in the front of the car if you drive in and out or however you come. They sort of cast their bleary eye over it and that is all right. What I was concerned about was putting something in the regulations which would make the local superintendent of the park, who is not going to be the man at head office who is fully conversant with all these things, say, Well, I have the right to be satisfied that these people are who they say they are. Life could be made very, very difficult by a stroppy park superintendent in respect of young children, or people who arrive without any particular papers of any kind.

• 1610

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why do you not write one of your letters about subjective tests we should not have, and that there should be an objective test, unless he can demonstrate, so it is not something in the superintendent's mind.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is Prohibition and withdrawal of certain hands from disposal order, 1980, number 2 and the Territorial Hands Act and Yukon Places Mining Act, P.C. 1980-681.

PROHIBITION AND WITHDRAWAL OF CERTAIN LANDS FROM DISPOSAL ORDER, 1980, NO. 2,
Territorial Lands Act
Yukon Placer Mining Act
P.C. 1980-681

June 5, 1980

1. Section 3 of this Order is properly drawn in that it respects the condition laid down in section 19(a) of the Territorial Lands Act, which reads as follows: . . .

> "19. The Governor in Council may
>
> (a) *upon setting forth the reasons for withdrawal* in the order, order the withdrawal of any tract or tracts of territorial lands from disposal under this Act."

Section 19(a) does not speak of withdrawal in whole or in part or subject to limitations or partial dispositions. The authority for making the withdrawal partial in this instance would seem to flow from section 4 of the Act, and perhaps from section 19(k):

> "4. Subject to this Act, the Governor in Council may authorize the sale, lease or other disposition of territorial lands . . ."
>
> 19. The Governor in Council may . . .
>
> (k) make such orders and regulations as are deemed necessary to carry out the purposes and provisions of this Act."

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, vous ne recevez qu'un bout de papier, et c'est là la difficulté, alors que si vous détenez un permis, vous pouvez circuler sans problème.

M. Eglington: Ce qui se produit, c'est que, quel que soit le permis que vous détenez, vous le mettez sur le devant de votre automobile pour entrer et sortir de la zone. On peut alors y jeter un œil discret et tout va bien. Ce qui me paraît difficile, c'est d'intégrer dans le règlement une prescription qui permettrait au surintendant du parc, qui n'est pas le fonctionnaire du ministère qui connaît pleinement cette affaire, de dire qu'il a le droit d'obtenir la preuve de l'identité de telle ou telle personne. Pour les enfants ou les gens qui viennent sans papiers d'aucune sorte, la vie pourrait être rendue extrêmement difficile s'ils rencontraient un surintendant de parc à cheval sur les règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi ne rédigez-vous pas une de vos lettres indiquant qu'il vaudrait mieux éviter ces tests subjectifs, et établir un test objectif du genre «à moins qu'il ne fasse la preuve» . . . afin que ce ne soit pas le surintendant qui ait à prendre la décision selon son idée.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au Décret nº 2 de 1980 sur les terres soustraites à l'aliénation, Loi sur les terres territoriales et Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon; C.P. 1980-681.

DÉCRET Nº 2 DE 1980 SUR LES TERRES SOUSTRAITES À L'ALIÉNATION
Loi sur les terres territoriales
Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon
C.P. 1980-681

Le 5 juin 1980

1. L'article 3 du présent décret est rédigé de façon opportune en ce sens qu'il tient compte de la condition énoncée au paragraphe 19a) de la Loi sur les terres territoriales, qui est ainsi libellé:

> «19. Le gouverneur en conseil peut
>
> *a*) *en en énonçant les raisons dans l'ordonnance,* décréter que toute parcelle ou toutes parcelles de terres territoriales soient soustraites à l'aliénation prévue par la présente loi.»

Le paragraphe 19a) ne précise pas s'il s'agit d'une soustraction totale ou partielle à l'alinéation ni si cette soustraction est soumise à des restrictions ou à des dispositions partielles. Dans de tels cas, le pouvoir de décréter une soustraction partielle à l'aliénation semble être conféré par l'article 4 de la Loi et peut-être aussi par le paragraphe 19k):

> «4. Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, la location ou autre alinéation des terres territoriales . . .»
>
> «19. Le gouverneur en conseil peu . . .
>
> *k*) établir les ordonnances et règlements jugés nécessaires pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi.»

[*Text*]

2. Section 2 of the Order deals with prohibiting exploration and prospecting, a different matter from that dealt with in section 3. Section 93 of the Yukon Placer Mining Act, as amended by R.S.C. 1st Supp. c. 49, s. 3, reads:

> "93. (1) Whenever in the opinion of the Governor in Council any land in the Territory is required for a harbour, airfield, road, bridge or other public work or for a national park, historic site, town site or other public purpose, he may by order prohibit entry on such land for the purpose of locating a claim or prospecting for gold or other precious minerals or stones except on such terms and conditions as he may prescribe.
>
> (2) The Governor in Council shall, in every order issued pursuant to subsection (1),
>
> (a) indicate the public work or public purpose for which the lands are required; and
>
> (b) set forth the terms and conditions; if any, upon which entry for the purpose of locating a claim or prospecting for gold or other precious minerals or stones is permitted."

Action under section 93 is, therefore, hedged about by a condition precedent (the Governor in Council's opinion) and a requirement to state the public purpose or work for which lands are required. Therefore, either section 2 of the Order should refer to the Governor-General's opinion and the purpose of the natural gas pipeline, or the whole Order should be preceded by a recital setting out that opinion and purpose and relating to the two separate actions under section 93 of the Yukon Placer Mining Act and section 19 of the Territorial Lands Act. For an example of this latter form, properly done, see SOR/78-568 attached.

3. The granting of the land reserved by this Order to the pipeline enterprise is unlikely to be regarded as constituting a statutory instument since section 19(f) of the Territorial Lands Act containes no magic formula:

> "19. The Governor in Council may . . .
>
> (f) authorize the acquisition by any . . . pipe line company, upon such terms and conditions as may be deemed proper, of a right-of-way for . . . pipe lines through territorial lands together with such other territorial lands as may be deemed necessary for . . . workshops, buildings, yards, pumps, tanks, reservoirs or other appurtenances in connection therewith."

The extent of land granted and the terms and conditions imposed might be thought to be matters of public interest. Of course, even if the grant were considered to be a statutory instrument, there would be no requirement that it be published.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I just wonder why the press does not cover these meetings. We have such issues which are, on the face of it, so scintillating.

[*Translation*]

2. L'article 2 du décret traite de l'interdiction frappant les travaux d'exportation et de prospection, ce qui diffère du sujet traité à l'article 3. L'article 93 de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, modifié par S.R.C., 1er Supplément c. 49, art. 3 est ainsi libellé:

> «93. (1) Chaque fois que le gouverneur en conseil est d'avis qu'un terrain du Territoire est nécessaire à un port, un aérodrome, une route, un pont ou à d'autres travaux publics ou à un parc national, un site historique, un emplacement urbain ou à une autre fin d'utilité publique, il peut par décret, interdire d'aller sur ce terrain aux fins de localiser un claim ou de prospecter pour découvrir de l'or ou d'autres minéraux précieux ou pierres précieuses si ce n'est selon les modalités qu'il peut prescrire.
>
> (2) Le gouverneur en conseil peut, dans tout décret émis en conformité du paragraphe (1),
>
> *a*) indiquer la nature ou la fin d'utilité publique des travaux pour lesquelles les terrains sont nécessaires; et
>
> *b*) énoncer les modalités, s'il en est, permettant d'aller sur le terrain pour y localiser un claim ou y prospecter pour découvrir de l'or ou d'autres minéraux précieux ou pierres précieuses.»

Tout acte commis aux termes de l'article 93 est, par conséquent, protégé par une condition suspensive (l'avis du gouverneur en conseil) et par l'obligation qu'il y a d'indiquer la nature ou la fin d'utilité publique des travaux pour lesquels les terrains sont nécessaires. Par conséquent, ou bien l'article 2 du décret devrait tenir compte de l'avis du gouverneur général et de l'objet du gazoduc, ou bien le décret devrait être précédé d'un exposé définissant l'avis et l'objet susmentionnés et établissant un rapport entre les deux actes, aux termes de l'article 93 de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon et de l'article 19 de la Loi sur les terres territoriales. Pour obtenir un exemple pertinent de cette solution, prière de consulter le DORS/78-568 ci-joint.

3. L'attribution de terres réservées, en conformité du présent décret, à l'aménagement d'un pipe-line est peut susceptible d'être considérée comme constituant un texte réglementaire étant donné que le paragraphe 19f) de la Loi sur les terres territoriales ne contient aucune solution universelle:

> «19. Le gouverneur en conseil peut . . .
>
> *f*) autoriser l'acquisition, par . . . toute compagnie de pipe-line, aux termes et conditions qui peuvent être jugés convenables, d'une emprise . . . des pipe-lines, à travers des terres territoriales qui peuvent être jugées nécessaires . . . à des ateliers, édifices, cours, pompes, citernes, réservoirs ou autres appartenances s'y rapportant.»

La superficie des terres attribuées et les modalités imposées pourraient être considérées comme des questions d'intérêt public. Évidemment, même si la concession était tenue pour un texte réglementaire, il ne serait pas nécessaire que soit publié le texte s'y rapportant.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande vraiment pourquoi la presse ne fait pas de compte rendu de ces séances, car nous traitons ici de questions très brillantes.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It should be front line news.

Mr. Eglington: This is really a drafting matter, in that the regulation fails to state the formation of the opinion and the purpose that the act refers to. Section 93(2) of the act says:

> The Governor in Council shall, in every order . . . indicate the public work or public purpose; . . . and set forth the terms and conditions . . . .

They have done it in a way which separates Section 93 from Section 19. Previously when they did these, they used to put all the statements about forming opinion and the purpose in the preamble and then just have the withdrawal of the land sections. It is really just a question of pointing out to them that they have omitted one of the conditions precedent to acting under Section 93.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What you are saying then is that where Section 19(a) does not speak of withdrawal, you find this power then under Section 4 where it says:

> Subject to this Act, the Governor in Council may authorize the sale, lease or other disposition of territorial lands . . .

Do you feel that covers it adequately?

Mr. Eglington: The committee has previously criticized these statutes as being ancient and insufficiently detailed for dealing with what is now the very important subject of northern land development and oil exploration and so on, but there does not appear to have been any rush to bring in new territorial lands legislation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It would seem very simple to be able to add the term "withdrawal" to what they already have in the statute. Is this the recommendation you would make?

Mr. Eglington: It would certainly be better.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us make that recommendation.

Then looking at page 2 of counsel's comments, I think we should ask for a response to the proposals that were set out there in that paragraph where you say:

> Therefore, either section 3 of the order should refer to the Governor-General's opinion and the purpose of the natural gas pipeline, or the whole order should be preceded by a recital setting out that opinion and purpose and relating to the two separate actions under section 93 of the Yukon Placer Mining Act . . .

As far as number 3 is concerned, where you indicate there is no magic formula, you are not indicating any recommendation either, is that right?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, that is for the committee to decide if it wants to complain. We know from experience that the authorization will be regarded as not being a statutory instrument and it is unlikely to be published. But we have

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ces questions devraient faire la manchette des journaux.

M. Eglington: Il s'agit d'ici d'une question de rédaction; le règlement n'indique pas comment a été prise la décision, et l'objectif que vise la loi. A l'article 93(2), la loi indique:

> Le gouverneur en conseil peut, dans tout décret . . . indiquer la nature ou la fin d'utilité publique des travaux . . . et énoncer les modalités . . .

On a rédigé le règlement de telle sorte qu'il y a séparation entre l'article 93 et l'article 19. Auparavant, on avait l'habitude, dans le préambule, d'indiquer toutes les raisons pour lesquelles on prenait avis, ainsi que l'objectif, puis il y avait les articles se rapportant aux terres soustraites à l'alinéation. Il s'agit simplement de leur faire remarquer qu'on a oublié dans la rédaction une des conditions nécessaires pour agir, conditions prévues à l'article 93.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce que vous voulez dire, c'est que lorsque l'article 19a) n'indique rien sur cette soustraction, c'est l'article 4 qui donne ce pouvoir:

> Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, la location ou autre aliénation des terres territoriales . . .

Est-ce que vous pensez que la question est bien prévue?

M. Eglington: Le Comité a déjà critiqué ces textes réglementaires en indiquant qu'ils étaient trop anciens et manquaient de précision pour traiter d'un sujet qui est devenu aussi important que celui du développement des terres dans le Nord, de l'exploration pétrolière, etc. On ne semble pas cependant pressé d'adopter de nouvelles lois sur les terres dans les territoires.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il semble qu'il serait facile d'ajouter le mot «soustraites» à ce qui se trouve déjà dans la loi. C'est la recommandation que vous présentez?

M. Eglington: Ce serait déjà une amélioration.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous allons donc faire cette recommandation.

En examinant les remarques du conseiller à la page 2, je crois que nous devrions demander qu'on réponde aux propositions qui ont été présentées dans ce paragraphe, où vous dites:

> Par conséquent, ou bien l'article 3 du décret devrait tenir compte de l'avis du gouverneur général et de l'objet du gazoduc, ou bien le décret devrait être précédé d'un exposé définissant l'avis et l'objet susmentionnés et établissant un rapport entre les deux actes, aux termes de l'article 93 de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon . . .

Quant à la question 3, vous avez indiqué qu'il n'y avait pas de formule magique; vous ne présentez aucune recommandation non plus?

M. Eglington: Monsieur le président, c'est au Comité de décider s'il veut se plaindre. Nous savons, d'après notre expérience, que l'autorisation sera considérée comme n'étant pas un texte réglementaire et il est peu probable qu'elle soit publiée.

[*Text*]

traversed all this before in the July report, even in the 1977 report.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is this considered to be a statutory instrument?

Mr. Eglington: The government will not consider it a statutory instrument, no.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then, should we not recommend that the magic formula be inserted, therefore, it would become a statutory instrument and would be registered?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, now is certainly not the time to give up on this particular struggle.

Mr. Eglington: We have to be very careful I do not think the committee wants to recommend that they insert the magic formula, because it is the committee's point of view that you do not need the magic formula. What we would have to ask for is an undertaking that any authorization will be published.

• 1615

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That would not comply with the Statutory Instruments Act?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It complies with our understanding of the Statutory Instruments Act, not necessarily with that of the Department of Justice or the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We would set the standards, and they would not, that is all.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What we are saying is, because we believe that it is a statutory instrument, we expect them to publish it. There is nothing, certainly, that prohibits them from publishing it, even if under their understanding it is not a statutory instrument.

Mr. Eglington: No. In fact, the Privy Council can direct that any instrument be published. The mere fact that we regard it as being a statutory instrument does not mean that it is, even in our own eyes, under the act, required to be published, because mere statutory instruments do not need to be published unless the Clerk of the Privy Council requires it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, the next item is the Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1980, No. 1.

Mr. Eglington: That is the same point.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The same file? The same action.

The next item is the Canadian Chicken Marketing Levies Order, amendment to the Farm Products Marketing Agencies Act, SOR/80-422.

SOR/80-422
CANADIAN CHICKEN MARKETING LEVIES ORDER, amendment
Farm Products Marketing Agencies Act

[*Translation*]

Mais nous avons déjà rencontré toutes ces difficultés dans le rapport de juillet, même dans le rapport de 1977.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): S'agit-il ici d'un texte réglementaire?

M. Eglington: Non. Le gouvernment ne le considérera pas comme texte réglementaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ne devrions-nous pas alors recommander qu'on insère cette formule magique qui permettrait d'en faire un texte réglementaire et de l'enregistrer?

Le coprésident (M. Beatty): Oui, ce n'est pas le moment d'abandonner la lutte.

M. Eglington: Il nous faut cependant agir avec beaucoup de prudence. Je ne crois pas que le Comité veuille recommander qu'on insère cette formule magique, puisque le Comité pense qu'on n'a pas besoin de cette formule magique. Ce que nous devons demander, c'est un engagement comme quoi toute autorisation donnée à l'avenir sera publiée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela ne se conforme pas à la Loi sur les textes règlementaires?

Le coprésident (M. Beatty): Cela se conforme à notre interprétation de la Loi sur les textes règlementaires, mais pas nécessairement à celle du ministère de la Justice ou du Conseil privé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, c'est nous qui établirions les normes, et non eux, c'est tout.

Le coprésident (M. Beatty): Étant donné que nous estimons qu'il s'agit d'un texte réglementaire, nous leur disons que nous nous attendons à les voir le publier. Il n'y a certainement rien qui les empêche de la faire, même s'il ne l'interprète pas comme un texte réglementaire.

M. Eglington: Non. De fait, le Conseil privé peut décider de la publication de n'importe quel texte. Par conséquent, le simple fait que nous considérions ce document comme un texte réglementaire ne signifie pas qu'il faille le publier en vertu de la loi, car des textes réglementaires n'ont pas besoin d'être publiés, à moins que le greffier du Conseil privé ne l'exige.

Le coprésident (M. Beatty): C'est bien. Nous passons maintenant au Décret nº 1 de 1980 sur les terres soustraites à l'aliénation.

M. Eglington: Il s'agit du même point.

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit du même dossier? De la même question.

Le document suivant est l'Ordonnace sur les redevances à payer pour la commercialisation des poulets au Canada, modification à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, DORS/80-422.

DORS/80-422
ORDONNANCE SUR LES REDEVANCES À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DES POULETS AU CANADA—Modification
Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

[*Texte*]

June 6, 1980

Criterion 7

Section 2 of the Order purports to cause the substance of the amendment to come into force on 1st June 1980, 3 days before the amendment was made and 6 days before it was registered. There is no provision in the enabling Act for such retroactivity.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe we could ask for an explanation. I guess the Department of Agriculture should take note of the discrepancy.

Mr. Eglington: It is fairly easy to see what the difficulty is; it is just that by the time all these various bodies do their thing and the document goes from one to the next, the time that they set for bringing it into force has elapsed. Nevertheless, the retroactivity should not exist.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the Ontario Rutabaga Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations, Agricultural Products Marketing Act, SOR/80-510. This must have been fascinating reading for you to go through this.

ONTARIO RUTABAGA SERVICE CHARGE (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS
Agricultural Products Marketing Act

4 July 1980

Criterion 1(a)

By Section 4(1) of these Regulations, the Board purports to empower itself to fix the service charges from time to time. This it can not do. See *Brant Dairy Co. Ltd.* v. *Milk Commission of Ontario* (S.C.C.) 30 D.L.R.[3] 559.

If it is allowed to get away with this abuse of subdelegating to itself a power to set charges administratively, those charges will not be set by any regulation, something which is contemplated and required by both the Agricultural Products Marketing Act and Section 3 of the Rutabaga Order (for which no footnote reference is given).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is a rutabaga?

Mr. Eglington: It is turnips, I think.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Turnips?

Mr. Eglington: I think it is either turnips or parsnips, I have forgotten. One or the other.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Rutabagas. No, they are not turnips.

Mr. Eglington: Then what are they?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They are roots, yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They are root vegetables that are not parsnips or turnips.

[*Traduction*]

Le 6 juin 1980

Critère 7

Aux termes de l'article 2 de l'Ordonnance, la modification apportée doit entrer en vigueur le 1er juin 1980, soit 3 jours avant l'établissement de l'Ordonnance et 6 jours avant son enregistrement. La Loi habilitante n'autorise pas une telle rétroactivité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions peut-être demander une explication. Le ministère de l'Agriculture devrait peut-être tenir compte de l'écart observé.

M. Eglington: Il est assez facile de saisir quelle est la difficulté. Cela tient simplement au fait qu'une fois que tous ces organismes ont pris leurs dispositions et que le document est passé de l'un à l'autre, la période dont ils disposaient pour mettre l'ordonnance en vigueur s'est écoulée. Cependant, les dispositions relatives à la rétroactivité ne devraient pas exister.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant au Règlement sur les frais de service pour les rutabagas de l'Ontario (Marché interprovincial et commerce d'exportation), Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, DORS/80-510. Cela a dû être d'une lecture fascinante.

RÈGLEMENT SUR LES FRAIS DE SERVICE POUR LES RUTABAGAS DE L'ONTARIO (MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET COMMERCE D'EXPORTATION)
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 4 juillet 1980

Critère 1a)

Aux termes du paragraphe 4(1) du présent Règlement, l'Office envisage de s'autoriser à fixer les frais de service. Il ne peut procéder ainsi. Voir *Brant Dairy Co. Ltd.* c. *Milk Commission of Ontario* (C.S.S.) 30 D.L.R.[3] 599.

Si l'on laisse l'Office s'octroyer à lui-même, par une sous-délégation abusive, le pouvoir d'imposer des frais de service par décision administrative, ces frais ne seront pas fixés par règlement, contrairement à ce que prévoient et imposent la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et l'article 3 du Décret sur les rutabagas de l'Ontario, décret qui devrait, par ailleurs, faire l'objet d'une note en bas de page.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'est-ce qu'un rutabaga?

M. Eglington: C'est un navet, je crois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Un navet?

M. Eglington: C'est soit un navet, soit un panais, j'ai oublié. Enfin, c'est l'un ou l'autre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Des rutabagas. Non, ce ne sont pas des navets.

M. Eglington: Que sont-ils donc, alors?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il s'agit de tubercules, oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce sont des légumes à tubercules, mais ce ne sont ni des panais ni des navets.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I expect that in future, counsel will bring examples with anything as complicated as this.

Mr. Eglington: Like a harvest festival.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Also, what was the other one we had?

Mr. Eglington: Irish moss.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Irish moss, I expect.

Mr. Eglington: I did look up rutabagas when this order came out because I had never heard of them before, but I have forgotten in the meantime what the dictionary said about it.

This is quite a blatant case of the board simply turning a legislative power into an administrative one. They are entitled to make regulations setting the service charges, but they want to do it by some sort of administrative act in a document that will not be a regulation. They want to be able to fix the service charges from time to time. All the other marketing boards know they cannot do this, and that they have to set their charges in the document.

I think all that needs to be done is to draw this to the attention of the Department of Agriculture and have them chase up the rutabaga board.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What you are recommending is that this should be a proper regulation if they are going to set charges.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Fine, let us make the recommendation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I notice that they held their meeting in Lucan, which is just outside of London. There used to be a great hotel there, the Shillelagh, that served green beer on St. Patrick's day. Perhaps we could ask to have a representative present at any future meetings of the board.

The next item is the Rules of the Board for the Great Lakes, amendment, Canada Shipping Act, P.C. 1980-1939.

SOR/80-582

RULES OF THE ROAD FOR THE GREAT LAKES, amendment
Canada Shipping Act
P.C. 1980-1939

17 July 1980

Explanatory Note

Section 44

It is usually regarded as unfortunate, if not improper, to provide for offences and penalties by subordinate legislation

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Le coprésident (M. Beatty): A l'avenir, je suppose que notre conseiller juridique nous apportera des échantillons, étant donné la grande complexité de la question.

M. Eglington: Comme un festival des récoltes.

Le coprésident (M. Beatty): Quel a donc été l'autre cas semblable?

M. Eglington: Celui de la mousse d'Irlande.

Le coprésident (M. Beatty): Ce sera donc la même chose que pour la mousse d'Irlande.

M. Eglington: J'ai vérifié le sens de rutabaga lorsque cette ordonnance a été publiée, car je n'en avais jamais entendu parler, mais entre temps, la définition du dictionnaire m'est sortie de l'esprit.

Il s'agit d'un cas flagrant d'abus de la part de l'Office, étant donné qu'il a transformé un pouvoir législatif en pouvoir administratif. Or, cet organisme est autorisé à faire des règlements fixant les frais de service, mais en l'occurrence, il faut le faire par la voie d'une décision administrative relevant d'une loi, et ce, dans un document qui n'est pas un règlement. Il veut être en mesure de fixer les frais de service de temps à autre. Tous les autres offices de commercialisation savent bel et bien qu'ils ne peuvent faire cela, qu'ils doivent fixer leurs frais au moyen du document.

Je crois que la seule chose à faire, c'est d'attirer l'attention du ministère de l'Agriculture sur ce cas, afin qu'il poursuive l'Office de commercialisation des rutabagas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce que vous maintenez, c'est qu'il faudrait une réglementation conforme si l'Office doit fixer les frais.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est bien, faisons cette recommandation.

Le coprésident (M. Beatty): Je remarque que l'Office a tenu sa réunion à Lucan, qui se trouve tout près de London, Or, il y avait un hôtel très intéressant là-bas, le Shillelagh, où l'on servait de la bière verte le jour de la Saint-Patrick. Nous pourrions peut-être demander qu'un représentant assiste à toute réunion ultérieure de l'Office.

Le document suivant porte sur les Règles de route pour les Grands Lacs. Il s'agit d'une modification à la Loi sur la marine marchande du Canada, C.P. 1980-1939

DORS/80-582

RÈGLES DE ROUTE POUR LES GRANDS LACS—MODIFICATION
Loi sur la marine machande du Canada
C.P. 1980-1939

Le 17 juillet 1980

Note explicative

Article 44

On considère généralement qu'il est peut satisfaisant, voire franchement inopportun, de prévoir des infractions et des

[*Texte*]

(See the new Section 44). However, Section 635(6) of the Shipping Act contains express authority to this end.

"635

...

(5) Any rule, regulation or order made under this section may provide for a fine not exceeding five hundred dollars for contravention of any provision thereof."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is nothing to do there . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The authority should be stated in the statute, not in the regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is in the statute.

Mr. Eglington: It is in the statute. If and when the committee ever gets the authority to look at enabling powers, that is one of the sort of things they should jump on.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They do say: "any rule, regulation or order . . . may provide for a fine . . .". It is in the statute authorizing the regulation for that, so there is nothing we can do at this point.

• 1620

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Next is the Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, Customs Tariff, P.C. 1980-1422.

CHEMICALS AND PLASTICS TARIFF REDUCTION ORDER
Customs Tariff
P.C. 1980-1422

May 29, 1980

Explanatory Note

This Order has been published as a matter of public interest. Section 12 of the Customs Tariff (attached) though conferring a power to alter a Statute, contains no magic formula and hence the Order made under it is not regarded as being a statutory instrument. As it is said not to be a statutory instrument it can not be a regulation, even if it is undoubtedly of legislative effect.

Since the Order is not regarded as being a regulation it is considered to have come into effect when it was made (29 May 1980) and not when registered (11 June 1980). Consequently, the June 3rd date referred to throughout the Order poses no problem to the Administration.

Section 2(2) creates a legal fiction (using "deem" in its proper sense). The validity of proceeding on the basis of tariff items otherwise than at present created by Statute is much to

[*Traduction*]

sanctions par voie de législation subordonnée (voir le nouvel article 44). Pourtant, le paragraphe 635(6) de la Loi sur la marine marchande du Canada prévoit expressément la possibilité de procéder de cette façon.

"635

...

(6) Toute règle, tout règlement ou décret établi en vertu du présent article peut prescrire l'imposition d'une amende d'au plus cinq cents dollars à quiconque contrevient à quelque disposition de cette règle, de ce règlement ou de ce décret.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a rien à faire ici . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'autorisation doit être précisée dans la loi et non dans le règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Elle figure bel et bien dans la loi.

M. Eglington: Elle figure effectivement dans la loi. Si le Comité reçoit l'autorisation d'examiner les pouvoirs habilitants, il faudra qu'il saisisse l'occasion d'étudier ce genre de choses.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On dit: «toute règle, tout règlement, ou décret . . . peut prescrire l'imposition d'une amende . . .» Cela figure donc dans la loi autorisant la réglementation de la question et nous empêche de faire quoi que ce soit à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des matières plastiques, Tarif des douanes, C.P. 1980-1422.

DÉCRET SUR LA RÉDUCTION DU TARIF DES PRODUITS CHIMIQUES ET DES MATIÈRES PLASTIQUES
Tarif des douanes
C.P. 1980-1422

Le 29 mai 1980

Note explicative

Ce décret a été publié dans l'intérêt public. Bien que l'article 12 du Tarif des douanes (ci-joint) prévoie la possibilité de modifier un texte législatif, il ne comporte aucune formule magique qui aurait obligé à considérer le présent décret, pris en application dudit article, comme un texte réglementaire. Comme il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, il ne peut s'agir d'un règlement, bien qu'il ait indiscutablement un effet législatif.

Comme ce décret ne peut être assimilé à un règlement, on doit considérer qu'il est entré en vigueur lors de son adoption, c'est-à-dire le 29 mai 1980, et non lors de son enregistrement, soit le 11 juin 1980. Par conséquent, la date du 3 juin, qui apparaît dans l'ensemble du Décret, ne doit pas poser de problème à l'Administration.

Le paragraphe 2(2) est à l'origine d'une fiction juridique, si l'on prend le mot «réputé» au sens propre. La validité de l'utilisation de numéros tarifaires autres que ceux qu'impose la

[*Text*]

be doubted. Obviously, the whole customs administration and other financial aspects of the Government of Canada are being carried on as if certain Ways and Means Motion had become part of the law, as is customary. And the amendments to the Customs Tariff will eventually be made, retroactive to 2nd June 1980. That will be sufficient to validate the administrative action taken. But until that amendment to the Customs Tariff is carried there appears to be no warrant for including in an Order in Council wording which says the Tariff items the subject of the Order are not the items created by statute but those which may later exist after amendments to the Act are carried.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the first two paragraphs of this note really concern the matter which was before the committee last week on the selfsame theme. We have an instrument which in effect amends the Customs Tariff, but it is not regarded as a statutory instrument and not a regulation. Here is a critical piece of subordinate legislation and it is only published as a matter of grace. That is the thing that the committee decided at its meeting last week to report to the two Houses as an example of the sort of thing it was complaining about in its July report.

The second point is different, and it goes back to this nebulous business of proceeding for a very long period of time as if certain things had become the law, but they are going to become the law some time in the future if Parliament wills it. There is a rather complicated "deem" provision here which deems tariff items to be otherwise than they are at present. It in fact deems to be what the government thinks they will be by the time Parliament gets around to dealing with them.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So in the first place you are saying in effect, because there is no magic formula and because it is not considered a statutory instrument, there should be a magic formula so that it would be considered a statutory instrument and a regulation.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But they have published it anyway. I wonder why.

Mr. Eglington: I think the committee may be very critical of them at times, but I think they are fairly responsible and that they would regard this as being sufficiently important to warrant publication, but it ought not to be a matter that is left in limbo. A document which alters the Customs Tariff is of legislative effect and it should be a regulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What authority do we have to scrutinize something of this nature when it is not considered to be a statutory instrument or a regulation?

[*Translation*]

Loi au moment de la décision, est fort douteuse. Naturellement, toute l'administration des douanes et certains autres secteurs à caractère financier du gouvernement du Canada anticipent couramment, dans leurs décisions, sur l'intégration à la Loi d'une motion des voies et moyens, qui doit immanquablement intervenir. C'est ainsi qu'on ne manquera pas d'apporter au Tarif des douanes des modifications qui auront un effet rétroactif au 2 juin 1980 et qui suffiront à assurer la validité de la mesure administrative qui a été prise. Mais avant que ne soient adoptées ces modifications, il n'y a pas lieu d'indiquer dans un décret en conseil que les numéros tarifaires qui font l'objet du décret ne sont pas ceux qu'impose la Loi, mais ceux qui seront applicables une fois la Loi modifiée.

M. Eglington: Monsieur le président, les deux premiers paragraphes portent sur la question dont nous avons été saisis la semaine dernière. Il s'agit d'un texte modifiant le tarif des douanes, mais il n'est considéré ni comme un texte réglementaire ni comme un règlement. Ainsi, il s'agit d'un texte législatif d'une importance primordiale et il n'est publié qu'à titre de faveur. C'est un autre exemple de ce que le Comité a décidé de mentionner dans son rapport aux deux Chambres lors de sa réunion de la semaine dernière. Il s'agit du genre de choses dont on s'est plaint dans le rapport du mois de juillet.

La deuxième question est différente; elle porte sur la question nébuleuse suivante. Il s'agit de se comporter longtemps comme si certains règlements avaient force de loi, alors qu'ils ne sont pas des textes législatifs, mais qu'ils peuvent le devenir à un moment donné si le Parlement en décide ainsi. Il y a une considération assez compliquée qui intervient ici et d'après laquelle les articles assujettis au tarif des douanes sont considérés différemment qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. Cette considération se présente comme l'interprétation que fera le gouvernement de cette question lorsque le Parlement en sera saisi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela signifie qu'étant donné qu'il n'existe aucune formule magique et qu'on ne considère pas ce texte comme réglementaire, il devrait exister une formule magique permettant de l'interpréter comme un texte réglementaire et un règlement.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): De toute manière, ce texte a été publié. Je me demande pourquoi.

M. Eglington: De temps à autre, le Comité a raison de leur adresser des critiques sévères, mais en général, c'est un organisme assez responsable. Il a probablement estimé qu'il s'agissait de quelque chose d'assez important pour en justifier la publication, mais il ne faudrait tout de même pas que la question demeure dans le vague. Un document modifiant le tarif des douanes a une portée législative et devrait donc être un règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quelle autorité détenons-nous pour examiner une chose de ce genre lorsqu'elle n'est pas considérée comme un texte réglementaire ou un règlement?

[*Texte*]

Mr. Eglington: It is not considered by the Crown to be a statutory instrument, but this committee does consider it a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We consider it a statutory instrument.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I know we do, but it is only because it happened to have been published.

Mr. Eglington: That we know about it, that is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But they may not have published it and we would never know about it because they do not consider it to be a statutory instrument. How can we assume that what should properly be a statutory instrument or a regulation comes before us?

Mr. Eglington: Last week the committee decided to report something that was the same as this to the two Houses, as an example of what it has been complaining about all these years. The effect of this thing is the same. If i had been quick enough on the uptake, this should have been on the same agenda as last week's.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let us do the same thing with this then.

The other point, I guess, is that you are suggesting that there should be an amendment made to the act.

Mr. Eglington: The ways and means motions ought to be pushed along. This is back in June. This is not ways and means motions from last fortnight's budgetary exercise; this is from earlier, tabled on June 2, had been enacted. So they are already "deemed". What they do is deem the tariff items to be the items that they will be, sometime in the future under the ways and means motions tabled on June 2. Then they proceed to reduce those. So the whole thing is in a sense fictitious.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They are talking about 1980, 1981 and 1982, and it just seems to me that there should be an amendment in order for them to do this.

Mr. Eglington: It is a very dubious proposition to proceed on the basis of tariff items that do not exist. They deem them to exist.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So it is all covered up by the legal fiction, then, of a deeming power.

Mr. Eglington: It will all be cleansed by the eventual passage of the legislation.

• 1625

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And another kind of tax that takes effect on budget might, because everyone knows they are doing to put in retroactive legislation to that point, and it has never been considered improper, I guess, to do that. It is just that they should do it quickly.

Mr. Eglington: Well, this is an extreme example. They put in an Order in Council, a deeming provision to deem the tariff

[*Traduction*]

M. Eglington: La Couronne ne considère pas ce texte comme réglementaire, mais notre Comité le fait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous estimons qu'il s'agit d'un texte réglementaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous le faisons, oui, mais seulement parce qu'il a été publié.

M. Eglington: Oui, c'est juste de dire que nous sommes au courant de cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il se peut toutefois que le texte n'ait pas été publié et nous n'en saurons rien, car il n'est pas tenu pour être un texte réglementaire. Comment pouvons-nous donc nous assurer que ce qui doit être un texte réglementaire ou un règlement nous soit soumis?

M. Eglington: La semaine dernière, le Comité a décidé de rapporter un cas semblable aux deux Chambres, à titre d'exemple de ce dont on se plaint depuis bon nombre d'années. Or, les répercussions de cas dont nous sommes saisis sont les mêmes. D'ailleurs, si j'avais été plus rapide, j'aurais pu le faire figurer à l'ordre du jour de la semaine dernière.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Faisons donc la même chose pour ce cas-ci, alors.

Je suppose qu'en deuxième lieu, vous allez proposer qu'on modifie la loi.

M. Eglington: Le processus ayant trait aux motions relatives aux voies et moyens doit être accéléré. Cela remonte au mois de juin. Il ne s'agit pas de motions datant de la présentation du budget, il y a deux semaines, mais de motions qui remontent plus loin, car elles ont été déposées le 2 juin. On en a donc déjà donné une interprétation. Or, ces motions considèrent les articles assujettis au tarif des douanes comme ils le seront à l'avenir, en vertu des motions déposées le 2 juin et portant sur les voies et moyens. Ensuite, on réduit celles-là. Par conséquent, il s'agit d'une histoire plutôt fictive.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il y est question de 1980, 1981 et 1982, et il me semble que la loi doit être modifiée pour qu'on puisse se prononcer sur ces dates.

M. Eglington: On s'engage dans une procédure très douteuse lorsqu'on porte des jugements en fonction d'articles assujettis au tarif qui n'existent pas vraiment. Or, le problème, c'est qu'ils sont considérés comme réels.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Par conséquent, tout cela est recouvert de la fiction juridique du pouvoir de considération.

M. Eglington: Tout cela sera éclairci lors de l'adoption de la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y une autre sorte de taxe qui prendra effet le soir du budget, parce que tout le monde sait qu'on va adopter une loi rétroactive à ce sujet. Je suppose qu'on n'a jamais trouvé que c'était inapproprié. Ils doivent tout simplement le faire rapidement.

M. Eglington: C'est un exemple assez extrême. Dans un décret du conseil, ils ont inclu une disposition selon laquelle

[*Text*]

items to be otherwise than they are, and then they proceed to operate on the deemed ones.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, as the honourable bard would say, "If t'were done and then t'were done, then t'were well t'were done quickly."

Mr. Eglington: I am not sure what if anything the committee can do about it. It is a normal state of affairs.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we have made the observation, and I do not suppose we can do anything more at the present time. Maybe this is the custom in the usage of the customs and tariff legislation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Explosives Regulations, amendment to the Explosives Act, P.C. 1977-3289.

February 28, 1979

M. A. Cohen, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Energy, Mines
and Resources,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-1049, Explosives Regulations, amendment

Dear Mr. Cohen:

Thank you for your letter of 21st July 1978, which the Committee considered on 8th instant.

The Committee rests content with your responses numbered 2, 3 and 6, although, in any rewriting of the Regulations, the Committee would like to see a duty to give reasons and a copy of the test report spelled out.

The Committee welcomes your Department's intention to remove the subjective element from section 25 (your response No. 4). In light of the willingness to remove the subjective element from that section, the Committee is puzzled as to why your Department is unwilling to remove it from section 20.1, especially when it has already been removed from section 19. If section 20.1 were recast in terms such as "... if, as a consequence of the tests to which it has been subjected, having regard to the nature and type of the explosive, it is capable of being safely manufactured ...", the Chief Inspector would still have to bring his expert and professional skill and judgment to bear upon the question but could never hide behind a hasty or ill-considered "satisfaction". Since the tests referred to in section 20.1 are in fact set out in the Regulations, the Committee can not see the relevance to the inclusion or exclusion of the subjective test of the impossibility of setting out detailed criteria for acceptance or rejection. Section 20.1 already states the tests to be applied and includes within it an indication of the purpose behind the decision to accept or reject.

As to your response No. 5, the Committee still can not see that the sections of the Act referred to confer authority for the making of section 136.5(1) of the Regulations. In fact, section 15(1) seems careful to set out in detail the powers of an inspector, but these do not extend to seizing anything; section 22(2) relates to arresting people and section 25(2) confines

[*Translation*]

certains articles du tarif sont censés être autres qu'ils ne le sont, et toute la procédure tient compte de cette supposition.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comme le dirait le poète: «Si jamais c'est fait, alors, vaudrait mieux que cela soit fait rapidement.»

M. Eglington: Je ne sais pas trop ce que le Comité pourrait faire. C'est quelque chose de tout à fait normal.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous avons fait une observation et je ne pense pas que nous puissions faire autre chose pour le moment. C'est peut-être la coutume sous la régime du tarif des douanes.

Le coprésident (M. Beatty): Le règlement suivant est le Règlement sur les explosifs, modification, Loi sur les explosifs, C.P. 1977-3289.

Le 28 février 1979

Monsieur A. Cohen
Sous-ministre
Ministère de l'énergie, des mines
et des resources
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-1049, Règlements sur les explosifs,— modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 juillet 1978 que le Comité a considérée le 8 février.

Vos réponses 2, 3 et 6 satisfont le Comité; celui-ci souhaiterait toutefois que, lorsque seront récrits ces règlements, vous donniez les motifs et les résultats du rapport sur les essais.

Le Comité félicite le ministère de son intention de supprimer l'élément subjectif à l'article 25 (votre réponse nº 4). Mais il se demande pourquoi alors il ne veut pas le supprimer à l'article 20.1 sachant qu'il l'a déjà fait pour l'article 19. si l'article 20.1 était remanié de la façon suivante: ... si, à la suite des essais que cet explosif a subi et prenant en considération le genre et le type d'explosif, celui-ci peut être fabriqué, ... en toute sécurité.», l'inspecteur en chef pourrait toujours user de ses connaissances et compétences professionnelles pour trancher la question mais ne pourrait jamais se cacher derrière une «conviction» hâtive ou mal fondée. Comme les essais mentionnés à l'article 20.1 sont en fait exposés dans les règlements, le Comité ne voit pas quel rapport il y a entre l'inclusion ou l'exclusion d'un élément de subjectivité et l'impossibilité de fixer des critères détaillés d'acceptation ou de rejet. l'article 20.1 stipule déjà que des essais doivent avoir lieu et précise bien ce qui doit présider à la décision positive ou négative.

Par contre, à propos de votre réponse nº 5, le Comité considère que les articles de la loi mentionnés ne confèrent pas au ministère le droit d'édicter le paragraphe 136.5(1) des règlements. En fait, le paragraphe 15(1) semble énoncer dans les détails les pouvoirs d'un inspecteur, mais ceux-ci ne vont pas jusqu'à la saisie de quoique ce soit; le paragraphe 22(2)

[*Texte*]

seizure to abandoned, deteriorated or dangerous explosives. It may be, of course, your Department's position that any explosive not dealt with in accordance with the Regulations is "a danger to persons or property", but in that case section 136.5(1) of the Regulations is at best redundant. The Committee does not, of course, concede that potency to the word "respecting" which would enable a regulation conferring a power of seizure to be made under section 4(n) of the Act: "respecting the sale, purchase *and possession* of explosives".

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-1049, Explosives Regulations, amendment

This has reference to your letter of February 28, 1979 regarding the captioned subject which left two of the original six observations unresolved. The results of the Department's study and review of the points raised are summarized in the attached tabulation.

Yours sincerely,

I. A. Stewart

Section under Discussion

20.1 An explosive tested in accordance with Section 19 shall be declared by the Chief Inspector to be an authorized explosive if, as a consequence of the tests to which it has been subjected, he is satisfied, having regard to the nature and type of the explosive, that it is capable of being safely manufactured, handled, stored, transported nd used.

Objection by Committee

The Committee objects to the underlined phrase on the premise that it interjects an unwarranted subjective test.

Opinion of the Department

The phrase should remain.

Rationale for this Opinion

By the very nature of the tests, the interpretation of the various and complex test results requires the expert and professional skill of the Chief Inspector. The Department therefore considers that the explosives industry is better served by knowing to whom to address any scientific or technical

[*Traduction*]

porte sur les arrestations et le paragraphe 25(2) limite la saisie aux explosifs abandonnés, déteriorés, ou dangereux. Évidemment, votre ministère peut juger que tout explosif non visé par les règlements constitue «un danger pour les personnes ou les biens», dans ce cas, le paragraphe 136.5(1) des règlements est au moins redondant. Le Comité ne reconnaît bien sûr pas ce pouvoir au mot «respecting» qui permettrait d'édicter un règlement conférant un pouvoir de saisie aux termes du paragraphe 4*n*) de la loi; «pour la vente, l'achat et la *possession* d'explosifs».

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-1049, Règlements sur les explosifs—Modification

Pour donner suite à votre lettre du 28 février 1979 concernant le sujet susmentionné et laissant en suspens, deux des six observations, je me permets de vous envoyer ci-joint un tableau résumant les résultats de l'étude de Ministère à ce porpos.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Smith
Pour I. A. Stewart

Article discuté

20.1 Un explosif mis à l'essai conformément à l'article 19 est déclaré explosif autorisé par l'inspecteur en chef si, à la suite des essais que cet explosif a subi et prenant en considération le genre et le type d'explosif, il est convaincu que l'explosif peut être fabriqué, manipulé, emmagasiné, transporté et employé en toute sécurité.

Objection du Comité

Le Comité s'oppose à l'expression soulignée au motif qu'elle fait intervenir un élément non justifié de subjectivité.

Opinion du Ministère

Le libellé doit être maintenu.

Explication du Ministère

De par la nature même des essais, l'interprétation de leurs résultats variés et complexes exige les connaissances et compétences professionnelles de l'inspecteur en chef. Aussi le ministère considère-t-il que c'est mieux servir l'industrie des explosifs que de lui désigner la personne à qui soumettre tout litige

[*Text*]

arguments. However, in the final round, the applicant may appeal any decision of the Chief Inspector to the Ministre pursuant to Section 17(2) of the Explosives Act.

That there is no subjective element in Section 19(1) and because the Department has already stated its willingness to remove the subjective element from Section 25 has no bearing on this matter. Our decision re Section 25 stems from the fact that once the decision has been reached to authorize an explosive in accordance with Section 20.1, public safety can in no way be affected by the form of permit issued to clear the shipment through Customs.

Section under Discussion

136.5(1) An inspector, or a peace officer as defined in Section 2 of the Criminal Code may, without warrant, seize any explosive in the possession of a person unless

(a) the person is permitted pursuant to these Regulations to have the explosive in his possession;

(b) the person is manufacturing, handling, storing or transporting the explosive in accordance with these Regulations;

(c) the person has been issued and has in his possession a valid licence, permit or other document under these Regulations; and

(d) the type of the explosive is the same as and the quantity thereof no greater than that specified in the relavant licence, permit or other document under these Regulations.

Objection by Committee

The Committee wishes to be reassured that this subsection does not go beyond the powers of seizure granted by the Act.

Opinion of the Department

The subsection should remain.

Rationale for this Opinion

The Explosives Act confers the power of seizure of an explosive for *any offence* under the Act to

a) an inspector in Subsection 15(5), and

b) a peace officer as a corollary to the power of arrest in Subsection 22(2).

Hence the Department considers that this subsection is only a restatement for purposes of clarity of the already existing powers granted by the Act.

It should also be noted that the amending Act (1974-75-76 c.60), in Subsection 25(1), grants to the court or judge the power to forfeit to the Crown any explosive involved in the offence.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this reduces itself to two items. The first is the use of the "satisfied" test, for which the department does not want to give way. They want the "he is satisfied" in. Now, I reviewed the correspondence again this morning and I came to the view that the department still has

[*Translation*]

d'ordre scientifique ou technique. Toutefois, en définitive, le requérant peut toujours faire appel auprès du ministre d'une décision de l'inspecteur en chef conformément au paragraphe 17(2) de la Loi sur les explosifs.

Cela n'a rien à voir avec l'absence d'élément subjectif au paragraphe 19(1) ni avec l'intention du ministère de supprimer cet élément de l'article 25. Nous jugeons, à propos de ce dernier article, qu'une fois la décision prise d'autoriser un explosif conformément à l'article 20.1, la sécurité du public ne dépend pas du genre de permis qui sera émis pour dédouaner le produit.

Article discuté

136.5(1) Un agent de la paix, tel que défini à l'article 2 du *Code criminel, ou un inspecteur peut saisir sans mandat tous les explosifs en la possession de quelqu'un sauf si*

a) la personne est autorisée par les présents règlements à avoir l'explosif en sa possession;

b) la personne fabrique, manipule, emmagasine ou transporte l'explosif conformément aux présents règlements;

c) la personne est titulaire et a en sa possession une licence, un permis ou autre document valide en vertu des présents règlements; et

d) la sorte et la quantité d'explosif sont identiques à ce qui est précisé dans la licence, les permis ou autre document pertinent émis en vertu des présents règlements.

Objection du Comité

Le Comité souhaite se voir confirmer que ce paragraphe ne dépasse pas les pouvoirs de saisie conférés par la Loi.

Opinion du Ministère

Le paragraphe doit être maintenu.

Explication du Ministère

Pour toute infraction qu'elle prévoit la loi sur les explosifs confère le pouvoir de saisie à

a) un inspecteur, au paragraphe 15(5), et

b) un agent de la paix, comme corollaire au pouvoir d'arrestation que lui reconnaît le paragraphe 22(2).

Le ministère considère donc que ce paragraphe n'est qu'une réaffirmation, pour plus de clarté, des pouvoirs déjà conférés par la Loi.

Il faut également noter que la loi modificatrice (1974-1975-1976 c.60), au paragraphe 25(1), confère au tribunal ou au juge le pouvoir de confisquer tout explosif au moyen ou à l'égard duquel une infraction a été commise.

M. Eglington: Monsieur le président, cette question se résume à deux points. Tout d'abord, l'emploi de l'expression «il est convaincu», que le ministère ne veut pas abandonner. Il vetu conserver cette expression. J'ai relu ce matin l'échange de correspondance et j'en ai conclu que le ministère n'a toujours

[*Texte*]

not grasped what the committee was really objecting to. On the other hand, it does not seem to be a point where it is worthwhile going to the stake.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are not prepared then to accept the rationale for these two that are left, is that it?

Mr. Eglington: Well, we were speaking about the first one,—the "satisfied". I think the department could do everything it wants to do in its rationale as disclosed in the correspondence, getting rid of that test. On the other hand, since this matter first began—we first took this up in 1978—we have had the benefit of the ruling of the law lords in Thameside Inner Educational Authority and the Secretary of State for Education. If that decision is followed in Canada the "he is satisfied" test will be regarded as being quasi-judicial, and the satisfaction that is given expression to or the decision that is reached under the "he is satisfied" test will be reviewable in the courts. However, at the moment, there is no Canadian litigation one can point to as establishing that proposition. But I am not sure that, given the fact that this department is normally co-operative on the explosives regulations—they have agreed to amend them quite heavily at the committee's request on other occasions where we think this is important enough to make a tremendous issue of.

On the second point, I think again the department misconstrued the committee's objection. While it is certainly true the committee wanted to be reassured that there is authority for the seizure, the committee's objection was that there was no authority in the act for making regulations relating to seizure. The act itself dealt with seizure. Now, after several turns around in the correspondence, the department comes up and says that the power that is set out in the regulations is the same as the power that is in the act itself. It is a restatement of the act. Well that means, first of all, the provision in the regulations is redundant. Second, it means that they had put in a provision which they had no power to make by regulation. You know, since it is only a restatement of what is in the statute, I suppose nobody is harmed by doing it, but they had no power to make that regulation.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): At least in both of these cases that remain, the opinion of the department is that the phrase should remain, or the subsection should remain, as they have stated, and I suppose we have made what representations we can and there is nothing further we can do.

Mr. Eglington: Well, except in the case of Section 136.5(1), I suppose what the committee could do is, given another occasion like, this, say, Well, all right, you want to have in or attached to your regulations a statement that there can be seizure; in that case, you should put in an explanatory note, a note that the act provides for seizure. But in neither case does it seem worthwhile making a tremendous fuss over it.

• 1630

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I take it from your note that you felt the court could infer the power to prohibit or to seize, I suppose.

[*Traduction*]

pas compris l'objection du Comité. D'autre part, la chose ne semble pas assez importante pour partir en guerre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous n'êtes donc pas disposés à accepter le raisonnement derrière ces deux-là, n'est-ce pas?

M. Eglington: Nous parlions de la première expression: «il est convaincu». Le ministère pourrait faire tout ce qu'il voudrait faire, selon ce raisonnement exposé dans les lettres, et se débarrasserait de ce test. D'autre part, nous avons commencé à parler de cette question en 1978, et nous pouvons maintenant utiliser la décision rendue par les lords dans l'affaire Thameside Inner Educational Authority contre la Secretary of State for Education. Si ce jugement est reconnu au Canada, l'expression «il est convaincu» sera considérée comme une expression quasi-judiciaire et la conviction ainsi formée pourra faire l'objet d'une révision devant les Tribunaux. Toutefois, pour le moment, il n'y a pas de procès canadiens qui nous permettraient d'établir cette proposition. Je ne suis pas certain, compte tenu du fait que ce ministère fait normalement preuve de collaboration lorsqu'il s'agit des règlements sur les explosifs . . . il a accepté de les modifier en profondeur à la demande du Comité, en d'autres occasions, lorsque nous avons pensé que c'était assez important pour faire toute une histoire.

Pour la deuxième question, je crois que le ministère a mal compris l'objection du Comité. Il est bien vrai que le Comité voulait être rassuré au sujet des pouvoirs de saisie. Le Comité s'opposait au fait qu'il n'y avait pas dans la loi de disposition autorisant l'adoption de règlements ayant trait aux saisies. C'est la loi elle-même qui parle des saisies. Après un long échange de correspondance, le ministère nous a dit que ce pouvoir, qui figure dans le règlement lui-même, est le pouvoir qu'on trouve dans la loi. C'est en fait une reformulation de la loi. Cela veut dire tout d'abord que la disposition qui se trouve dans les règlements est redondante, et deuxièmement, qu'ils ont inclu une disposition qu'ils n'étaient pas autorisés à adopter par règlement. Puisqu'il ne s'agit que de reprendre ce qui est déjà dans la loi, je suppose que personne ne sera lésé, mais le fait demeure que le ministère n'était pas autorisé à adopter ce règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans les deux cas, le ministère estime que l'expression devrait rester, ou plutôt que le paragraphe devrait rester, et je suppose que nous avons déjà dit tout ce que nous pouvions dire et qu'il n'y a plus rien d'autre à faire.

M. Eglington: Sauf en ce qui concerne l'article 136.5(1). Je suppose que le Comité pourrait, dans une autre occasion comme celle-ci, dire: très bien, vous voulez inclure dans votre règlement une déclaration stipulant qu'il peut y avoir saisie, et dans ce cas, vous devriez inclure une note pour expliquer que la loi le prévoit déjà. Il ne semble pas vraiment utile de faire beaucoup de bruit dans ces deux cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si j'en crois votre note, vous avez pensé que le tribunal pouvait conclure qu'il avait le pouvoir d'imposer des interdictions ou des saisies.

[*Text*]

Mr. Eglington: Well, it was provided for in the act. What the committe first objected to was a regulation relating to seizure when the act itself dealt with seizure, and there is no power in the act to make regulations relating to seizure. The committee wanted to be assured that they were not seeking to go beyond what the act permitted by regulation. What it boils down to is that we have a prvision which is redundant. It is already in the act, and it is put there for purposes of emphasis, obviously.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you suggesting that if there is an amendment to be made, this should be kept in mind?

Mr. Eglington: Yes, This is the sort of material that could go in the explanatory note.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, let us make that recommendation then.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Parole Regulations.

Mr. Eglington: I think we should stand those over at this date.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Stand the Parole Regulations?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right.

Mr. Eglington: Mr. Robinson will be very interested in those.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. Then let us go on to the Fertilizers Regulations, amendment, which is SOR/79-365.

January 8, 1980

Michael J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/79-365, Fertilizers Regulations, amendment

Dear Mr. Heney:

The Committee considered this amendment at its meeting held on 6th ultimo.

The Committee was puzzled by the new section 5(7)(b). The requirement there expressed previously applied, in a slightly differently expressed form, to all applications for registration and not only to applications by non-residents. It struck the Committee as being odd to say that fertilizers or supplements covered by applications from non-residents must comply with the Act and the Regulations, the implication being that fertilizers or supplements in respect of which Canadian residents apply need not. Perhaps the requirement governing residents is now expressed elsewhere.

[*Translation*]

M. Eglington: Ce pouvoir est prévu par la loi. Le Comité s'est d'abord opposé à l'existence d'un règlement relatif aux saisies, puisqu'il existe déjà une loi dans ce domaine. Or, la possibilité de rédiger un règlement relatif aux saisies n'est pas prévue par cette loi. Le Comité voulait s'assurer que ce règlement ne leur permettrait pas d'outrepasser la loi. Cette disposition est par conséquent redondante. Elle existe déjà dans la loi et elle n'est répétée ici que pour insister.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Voulez-vous dire qu'il ne faut pas perdre cela de vue si l'on veut apporter une modification à cette loi?

M. Eglington: Oui. Cela pourrait faire l'objet d'une note explicative.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Faisons donc cette recommandation.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au Règlement sur les libérations conditionnelles des détenus.

M. Eglington: Je pense que nous devrions réserver ce règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Réserver le Règlement sur les libérations conditionnelles des détenus?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

M. Eglington: Celui-là intéresse particulièrement M. Robinson.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Nous passons donc au Règlement DORS/79-365, Règlement sur les engrais—Modification.

Le 8 janvier 1980

Monsieur Michael J. Heney
Sous-ministre adjoint
(Production et commercialisation des aliments)
Ministère de l'Agriculture
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/79-365, Règlement sur les engrais—Modification

Monsieur,

Le Comité a examiné cette modification, lors de sa réunion tenue le 6 du mois dernier.

Le Comité a été intrigué par le nouvel alinéa 5(7)b). Les exigences qui y sont formulées s'appliquaient antérieurement, sous une forme légèrement différente, à toutes les demandes d'enregistrement et pas uniquement à celles formulées par les non résidents. Le Comité a trouvé bizarre de dire que les engrais ou les suppléments, couverts par les demandes des non résidents, doivent être conformes à la Loi et aux Règlements, ce qui implique que ce n'est pas le cas en ce qui concerne les demandes formulées par les résidents canadiens en matière d'engrais ou de suppléments. Peut-être que les exigences auxquelles sont assujettis les résidents sont maintenant énonçées ailleurs.

[*Texte*]

The Committee also considered the old form of the requirement preferable in that it made clear that if a fertilizer complied with the Act and the Regulations registration had to be granted. Now registration appears to be discretionary, the only restriction being the specification of one case in which it may not be granted.

The new section 8(1), in the same material terms as the old, provoked a considerable discussion amongst Committee members. Unfortunately, the Proceedings for the 6th December are still not available but no doubt you will receive them in due course in the usual way. Subsections (2) to (4) of the section provide for the application of the rules of natural justice to the Minister's proceeding to cancel or suspend registration. Those safeguards do not allay all disquiet about the use of a procedure that is outside the prosecution for violation of the Act and the Regulations. I think the best manner of proceeding in this instance is to attach my original comment on section 8(1), which was before the Committee on 6th December, and to invite you to review the Committee members' discussion of it in the Proceedings and then to set out for me your Department's position on what may be an ill-founded objection.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

January 22, 1980

G. C. Eglington, Esq.,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/79-365, Fertilizers Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

We have reviewed the proceedings of the Committee in relation to the new section 5(7)(b) and section 8(1) of the subject Regulations and wish to offer the following comments.

With regard to the new section 5(7)(b) we can see the Committee's point, however wo do not believe that it follows that registration applicants who are Canadian residents need not comply with the Act and Regulations. For example, the new section 5(3) implies that the applicant must provide information for review when submitting an application for registration relating to product safety, merit and value. These three basic factors in essence determine whether a product registration is in compliance with the Act and Regulations. Nevertheless, at the next opportunity for making amendments to the Regulations, we will recommend a requirement that makes it clear that the Fertilizers Act and Regulations must

[*Traduction*]

Le Comité a également estimé que l'ancien libellé de la condition était préférable, étant donné qu'il précisait clairement que l'enregistrement devait être accordé si l'engrais était conforme à la Loi et aux Règlements. L'enregistrement semble être maintenant discrétionnaire, la seule restriction étant la spécification d'un cas où il ne peut pas être accordé.

Le nouveau paragraphe 8(1), libellé avec les mêmes termes matériels que l'ancien, a provoqué beaucoup de discussions entre les membres du Comité. Les délibérations du 6 décembre ne sont malheureusement pas encore disponibles, mais il ne fait pas de doute que vous les recevrez en temps opportun, de la façon habituelle. Les paragraphes (2) à (4) de l'article prévoient l'application des règles de justice naturelle aux procédures du Ministre en vue de l'annulation ou de la suspension de l'enregistrement. Ces garanties n'apaisent pas toutes les inquiétudes sur l'utilisation d'une procédure qui n'entre pas dans le cadre des poursuites pour violation de la Loi et des Règlements. Je pense que, dans le cas qui nous occupe, la meilleure façon de procéder est de joindre à la présente mes observations primitives relativement au paragraphe 8(1) dont était saisi le Comité le 6 décembre. Je vous invite à étudier les discussions des membres du Comité à son sujet dans les délibérations, puis de m'exposer le point de vue de votre ministère au sujet de ce qui peut être une objection sans fondement.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 22 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-365, Règlement sur les engrais—Modification

Monsieur,

Nous avons étudié les délibérations du comité au sujet du nouvel alinéa 5(7)*b*) et du nouveau paragraphe 8(1) du Règlement en question et nous désirons formuler les observations suivantes.

En ce qui concerne le nouvel alinéa 5(7)*b*), nous comprenons le point de vue du comité; nous ne croyons pas, toutefois, qu'il découle de cette disposition que les requérants qui résident au Canada n'ont pas à se conformer à la Loi et au Règlement. Ainsi, le nouveau paragraphe 5(3) stipule que le requérant doit fournir lorsqu'il présente une demande d'enregistrement, des renseignements permettant de déterminer l'innocuité, les qualités et la valeur de l'engrais pour lequel il fait sa demande. Ce sont essentiellement ces trois facteurs qui déterminent si l'enregistrement d'un produit est conforme à la Loi et au Règlement. Néanmoins, dès que nous aurons l'occasion de modifier le Règlement, nous recommanderons l'insertion d'une disposi-

[*Text*]

be complied with prior to granting registration for any product.

In regard to section 8(1), suspension or cancellation of a registration is considered necessary, primarily in relation to interests of safety (animal or human health and crop safety). A current example where suspension of registration may be invoked is the heavy metal contamination of fertilizer products containing sewage sludge. In this particular instance, the contamination does not result from any intentional violation of the Act and Regulations and consequently it is not justified to invoke section 10 of the Act which provides for prosecution. The Department's interest in this matter is simply to prevent any further sales of such hazardous products. Cancellation of a registration has never been employed by the Department in enforcing the Fertilizers Act and Regulations. In cases where the record of an individual or firm has indicated numerous flagrant violations of the Act or Regulations, the Department has pursued such violations via prosecution rather than cancelling registration. Nevertheless, in the case of persistent offenders which may have numerous product registrations, cancellation may be in order, particularly if users of such products are likely to suffer economic losses (crop failure). The Department would also pursue prosecution via section 10 of the Act.

The foregoing sets out the Department's position with respect to application of the sections in question.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the committee wanted to get some explanation as to when suspension as opposed to cancellation would be imposed. The Department has set out very clearly when suspension will be used and when cancellation will be used.

Suspension is used to safeguard health, and cancellation is used for persistent offenders who have been convicted under the Act. I would think in this instance, the recommendation should be that, since you know exactly when you are going to suspend and when you are going to cancel, this should be in the regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, that is the first part of Mr. Heney's letter, then where he suggested:

> . . . we will recommend a requirement that makes it clear that the Fertilizers Act and Regulations must be complied with prior to granting registration for any product.

Mr. Eglington: No, I was speaking to the second point, because they have agreed to change the first one. On the second point, since they can state exactly when they suspend and when they cancel, and the grounds on which they do it seem to be complete and fair and proper, they should put that in the regulations.

[*Translation*]

tion indiquant clairement que le certificat d'enregistrement d'un produit ne sera accordé que si la Loi sur les engrais chimiques et le règlement établi pour son application sont observés.

Quant au paragraphe 8(1), la suspension ou l'annulation d'un certificat d'enregistrement est considérée nécessaire essentiellement pour des questions de sécurité (santé des animaux et des hommes et protection des récoltes). La forte contamination par le métal des engrais qui contiennent des boues d'eaux usées est par exemple un cas où le ministre peut décider de suspendre le certificat d'enregistrement. Dans ce cas particulier, la contamination ne résulte pas de la violation délibérée de la Loi et du Règlement, de sorte qu'il n'y a pas lieu de recourir à l'article 10 de la Loi, qui prévoit des poursuites judiciaires. L'intérêt du ministère, dans un tel cas, est simplement d'empêcher que se poursuive la vente de ces produits dangereux. Le ministère n'a jamais eu recours à l'annulation d'un enregistrement pour faire respecter la Loi et le Règlement sur les engrais. Lorsque le dossier d'un particulier ou d'une société indiquait de nombreuses violations flagrantes de la Loi ou du Règlement, le ministère a préféré les poursuites judiciaires à l'annulation du certificat d'enregistrement. Toutefois, pour les contrevenants récidivistes qui peuvent avoir de nombreux certificats d'enregistrement de produits, l'annulation peut s'imposer surtout si les utilisateurs de ces produits risquent de subir des pertes économiques (destruction de récoltes). Le ministère intenterait également des poursuites aux termes de l'article 10 de la Loi.

Ces quelques commentaires précisent la position du ministère en ce qui concerne l'application des articles en question.

Je vous pris d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint,
Michael J. Heney

M. Eglington: En ce cas, monsieur le président, le Comité voulait obtenir des explications sur la suspension ou l'annulation d'un certificat d'enregistrement. Le ministère a établi clairement dans quelles conditions il procéderait à la suspension ou à l'annulation.

Le ministère procède à la suspension d'un certificat d'enregistrement lorsqu'il est question de protéger la santé des animaux et des hommes, et il a recours à l'annulation pour les contrevenants récidivistes. En ce cas, puisque les conditions de suspension et d'annulation sont clairement établies, nous devrions recommander qu'elles figurent dans le règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais vous rappeler la première partie de la lettre de M. Heney, où il dit:

> . . . nous recommanderons l'insertion d'une disposition indiquant clairement que le certificat d'enregistrement d'un produit ne sera accordé que si la Loi sur les engrais chimiques et le règlement établi pour son application sont observés.

M. Eglington: Ils ont accepté de modifier le premier point et je faisais allusion au deuxième. Puisque les conditions de suspension et d'annulation sont clairement établies et puisqu'elles semblent régulières et acceptables, elles devraient être incluses dans le règlement.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed?

An hon. Member: Agreed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder; we have been holding over these regulations with regard to parole. Do I understand then that it is the Chairman's intent that they be held over until after December 9 when the report of the Constitution Committee will be before the House?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No. I think the problem that there is today—I should also be at that committee today as well—is that Svend Robinson was the first questioner up for this afternoon and I hope that Svend will be able to make it next week and that we could call these forward next week then. He has taken a particular interest in them in the past.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I know he is interested. I just wondered how long . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just this particular day that he had to be there because he is on for questioning.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I know, but we had the Parole Regulations coming up before us last week and the week before, too, I think, three weeks in a row.

Mr. Eglington: Two weeks ago he asked that they be stood over.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But for how long? That is all I am asking.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, next week now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Probably until next week. If I get a chance, as soon as I leave here, I will be going over to that committee and if I see Svend I will tell him that this is being stood for him, and if I see Walter I will tell him that we are doing the customs items as well.

All right. The next item is the Development Tax and Redevelopment Tax Grant Regulations, SOR/77-242, now C.R.C. Chapter 322.

Mr. Eglington: Well it would appear, Mr. Chairman, that these regulations are, in a sense, spent, so that there is no point in pursuing the objections, in that they are to be revoked when the municipal grants bill is carried.

• 1635

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, is it in order to ask when they are going to revoke it, or are you suggesting that there is not going to be any action taken under them anyway, so it does not matter?

Mr. Eglington: There will be no action taken under them until they are all got out of the road. Several weeks ago there was something else that came up that related to the municipal grants bill. There has been a letter gone out asking when that bill is going to be proceeded with.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Une voix: D'accord.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous avons réservé le Règlement sur la libération conditionnelle des détenus. Le président du Comité a-t-il l'intention de réserver ce règlement jusqu'après le 9 décembre, lorsque la Chambre sera saisie du rapport du Comité sur la constitution?

Le coprésident (M. Beatty): Non. Je devais moi-même participer à la réunion de ce comité aujourd'hui. M. Svend Robinson était le premier intervenant inscrit sur ma liste pour cet après-midi, et j'espère qu'il pourra revenir la semaine prochaine. Je crois qu'il s'est particulièrement intéressé à ce règlement dans le passé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, je le sais. Je me demandais combien de temps . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il a dû participer à cette réunion, étant donné qu'il était le premier à poser des questions.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je sais, mais je crois que le Règlement sur la libération conditionnelle des détenus a déjà été déposé devant notre Comité la semaine dernière et la semaine précédente; cela fait trois semaines d'affilée.

M. Eglington: Il y a deux semaines, il a demandé que ce règlement soit réservé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Combien de temps? C'est tout ce que je voudrais savoir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous l'étudierons la semaine prochaine.

Le coprésident (M. Beatty): Il sera reporté à la semaine prochaine. Dès que notre réunion sera terminée, j'irai assister à la réunion du comité sur la constitution. Si je vois Svend, je lui dirai que l'on a réservé ce règlement pour lui. Si je vois Walter, je lui dirai aussi que nous avons étudié le règlement sur les douanes.

D'accord. Nous passons maintenant au DORS/77-242, Règlement relatif aux subventions versées en remplacement des taxes d'aménagement et de réaménagement, C.R.C. chapitre 322.

M. Eglington: Il semble, monsieur le président, que ce règlement soit périmé, et il est donc inutile de maintenir nos objections, puisqu'il sera abrogé dès que la loi sur les subventions municipales sera adoptée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourriez-vous nous dire quand ils vont abolir ce règlement, ou bien voulez-vous dire qu'ils ne peuvent prendre aucune mesure en vertu de ce règlement, et qu'il est par conséquent inutile de poursuivre?

M. Eglington: Aucune mesure ne pourra être prise en vertu de ce règlement jusqu'à son abrogation totale. Il y a quelques semaines, un élément nouveau a surgi au sujet du projet de loi sur les subventions municipales. Une lettre leur a été envoyée leur demandant à quelle date ce bill serait déposé.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord?

Des voix: D'accord.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have more Explosives Regulations under SOR/77-1048.

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-1048, Explosives Regulations, amendment

This refers to your letter of November 30, 1979 regarding the subject matter.

Our present plan calls for the incorporation of this amendment in the general revision of Parts VII and VIII of the Explosive Regulations. It is not anticipated that these will be submitted before 1981.

Yours sincerely,

I. A. Stewart

Mr. Eglington: This, I think, can be construed as an undertaking incorporated in the amendments the committee wants in 1981.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It says before 1981, so there is not too much time left. We might do a follow-up on that and see when they are going to provide the amendment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/76-506; the Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment.

April 29, 1980

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
Regulations and Other Statutory
Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario—K1A 0A4

Re: SOR/76-506, The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners C.R.C. c. 1175

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter of March 12, 1980, in connection with the above, I am now informed that it is no longer the intention to bring, at this time, amendments to sections 1(1) and 3(2) in Part I of the Schedule to the said Regulations (No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules), until a complete revision of these regulations can take place.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Nous étudions maintenant le DORS/77-1048, Règlement sur les explosifs—Modification.

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
Règlements et autres textes
réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-1048, Règlement sur les explosifs—Modification

La présente fait suite à votre lettre du 30 novembre 1979 concernant cette modification.

Nous prévoyons que cette modification fera partie de la révision générale des Parties VII et VIII des Règlements sur les explosifs. Cette question ne sera vraisemblablement pas soumise avant 1981.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

I. A. Stewart

M. Eglington: Je crois que cette modification fera partie des modifications qui seront soumises au Comité en 1981.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cette lettre dit avant 1981. Il ne nous reste pas beaucoup de temps. Nous pouvons peut-être suivre cette affaire, pour voir quand cette modification nous sera soumise.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au DORS/76-506, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965, modification.

Le 29 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-506, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada C.R.C. c. 1175

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 12 mars 1980 concernant l'objet susnommé, j'ai le regret de vous faire savoir qu'il a été décidé de surseoir, jusqu'à ce qu'une révision complète du règlement puisse avoir lieu, aux modifications des paragraphes 1(1) et 3(2) de la partie 1 de l'annexe dudit règlement (numéro 0-8, Règlement unifié d'exploitation).

[*Texte*]

This will be done when final submissions are received from Canadian National Railways and Canadian Pacific Limited. These are expected in January 1981.

Yours sincerely,

Gilbert W. Nadeau
General Counsel

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is counsel satisfied with this?

Mr. Eglington: Well, it is all right as far as it goes, but the commission will have to be chased off in January.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We say that the complete revision of the regulations will probably take place in January, 1981.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Territorial Coal Regulations, Amendment, SOR/77-769.

[*Traduction*]

Il a été décidé de procéder auxdites modifications après réception des rapports de Chemin de fer nationaux du Canada et du Canadien Pacifique Limité, prévue pour janvier 1981.

Veuillez croire, Monsieur, à mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller général
Gilbert W. Nadeau

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Êtes-vous satisfait?

M. Eglington: Je m'estime satisfait pour le moment, mais nous devrons à nouveau relancer la commission en janvier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous disons qu'une révision complète du règlement aura probablement lieu en janvier 1981.

Le coprésident (M. Beatty): Le règlement suivant est le DORS/77-769, Règlements territoriaux concernant la houille, modification.

May 8, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-769, Territorial Coal Regulations, amendment

By your letter of March 19, 1980 you requested a report on progress with amendments to the Territorial Coal Regulations.

For your information, on March 17, 1980 a comparative table of legislative elements of the present and proposed Territorial Coal Regulations was forwarded to various mining associations and selected companies for comment by May 18, 1980. Based on these comments, a draft of the proposed regulations will be prepared for consideration by the Minister and further discussions with industry representatives. We hope to complete the amendment process by early 1981 in order that the new regulations will be in use for the 1981 exploratory season.

Yours sincerely,

Huguette Labelle

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The same comments apply to this as to the last one, that in early 1981, the new regulations will be in use.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Further, SOR/77-21, Counting of Service by Former Members of the Senate of House or Commons Regulations.

Le 8 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Édifice Victoria, pièce 314
140, rue Wellington
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-769, Règlements territoriaux concernant la houille—Modification

Je réponds à votre lettre du 19 mars 1980, me demandant rapport sur l'état d'avancement de la modification des règlements susnommés.

Un tableau comparatif du règlement dans son état actuel et des propositions de modification a été adressé à divers groupes miniers et sociétés choisies, avec prière de faire parvenir des suggestions avant le 18 mai 1980. Celles-ci serviront de base au projet de règlements qui sera soumis au ministre et aux représentants de l'industrie, avec lesquels elles seront débattues. Nous espérons terminer le processus de modification au début de l'année 1981 afin que les nouveaux règlements soient applicables à la campagne de prospection de cette année-là.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Huguette Labelle

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Même remarque que pour le règlement précédent, à savoir que le nouveau règlement entrera en vigueur au début de 1981.

Le coprésident (M. Beatty): DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes.

[*Text*]

May 26, 1980

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-21—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

Dear Mr. Eglington:

In reply to your letter of March 19, 1980, I should like to advise that it is not possible at this time for me to provide information about the recommendations that will be made about the various so-called "medical provisions" of the Public Service pension legislation.

However, in view of your report of the Committee's concern about the clarity of the above-noted regulations, we will be preparing for Treasury Board consideration an amendment which will incorporate the medical report form in the regulations. Then, if the general medical requirements relating to elections are modified in the future, another amendment could be made to these regulations.

I hope that this course of action will allay the Committee's concern.

Yours sincerely,

J. L. Manion

Mr. Eglington: Treasury Board has promised to take the interim action with the committee required, which was to attach the medical report to the regulations which would indicate, at least indirectly, what "passing the medical test" meant. The committee's objections to these regulations, going back now over three and one-half years, was that the regulations talked about passing a medical test, but did not give any indication of what the test was or how one passed it or how healthy one had to be to pass it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Manion says in his letter of May 26, 1980: ". . . we will be preparing for Treasury Board consideration an amendment . . .". I guess that we should ask him when.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. This was in May, so that Treasury Board meets with them and should have had a chance to look at them.

Mr. Eglington: It has not been amended yet.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we could ask them when they expect to deal with it?

The next item is P.C. 1980-1111, the International Pacific Halibut Convention Regulations, the Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act.

[*Translation*]

Le 26 mai 1980

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 19 mars 1980, je tiens à préciser qu'il est impossible pour l'instant de vous fournir des renseignements sur les recommandations qui seront faites au sujet des diverses «dispositions médicales» contenues dans la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Toutefois, compte tenu du fait que le Comité s'inquiète de la clarté dudit Règlement, nous préparons à l'intention du Conseil du trésor une modification qui nous permettra d'intégrer au Règlement la formule de rapport médical. Aussi, si étaient modifiées les exigences médicales générales en matière d'exercice d'option une autre modification pourrait être apportée à ce Règlement.

Dans l'espoir que cette façon de procéder atténuera les inquiétudes du Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

J. L. Manion

M. Eglington: Le Conseil du Trésor a promis de prendre les mesures provisoires demandées par le Comité, mesures qui consistaient à intégrer au règlement la formule de rapport médical, de façon à indiquer, au moins indirectement, ce que signifiait le fait de «subir un examen médical». Il y a trois ans et demi, le Comité s'opposait à ce que les règlements mentionnent le passage d'un examen médical, sans préciser de quel examen il s'agissait, ou encore dans quel état de santé se trouvait celui ou celle qui l'avait passé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans sa lettre du 26 mai 1980, voici ce qui dit M. Manion: «. . . nous préparons à l'intention du Conseil du trésor une modification qui nous permettra . . .» Je suppose que je devrais lui demander quand cette modification sera proposée.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. C'était en mai. Je suppose que le Conseil du trésor aura l'occasion d'étudier cette modification.

M. Eglington: Le règlement n'a pas encore été modifié.

Le coprésident (M. Beatty): Vous pourrez peut-être leur demander quand ils envisagent de rédiger cette modification?

Nous passons maintenant au C.P. 1980-1111, Règlement de la Commission internationale du flétan du Pacifique, Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord.

[*Texte*]

SOR/80-317

INTERNATIONAL PACIFIC HALIBUT CONVENTION REGULATIONS
Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act
P.C. 1980-1111

June 5, 1980

This latest revision of the International Pacific Halibut Convention Regulations omits the old section 13(c)* to which the Committee objected under SOR/79-606 and SOR/78-304 as contravening the Canadian Bill of Rights (imputing guilt).

*13(c) The captain or operator of any vessel used in charter service for sport fishing for halibut shall be held responsible for violations of these Regulations by any person on board such vessel.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So we asked them why they omit the old section 13(c).

Mr. Eglington: Because the committee objected to it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I beg your pardon?

Mr. Eglington: The committee objected to the old section as contravening the Bill of Rights . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So we are satisfied now.

Mr. Eglington: . . . so that fixes that one up.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Next, P.C. 1980-1554, Cooperative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations, amendment, Cooperative Credit Associations Act. I gather that counsel is satisfied.

SOR/80-433

COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATION INVESTMENT (SPECIAL SHARES) REGULATIONS, amendment
Cooperative Credit Associations Act
P.C. 1980-1554

12 June 1980

This amendment to the French text was requested by the Committee. (See S.O.R. 74-594, 28.10.1975, 13.5.1976, 30.11.1976).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The other items are all without comment.

I wonder whether I could raise two other matters today. The first is, Ken, I believe you probably also received a copy of the draft minutes of the committee's visit to Australia. It was prepared by the Australians and it was . . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. Yes, I did.

[*Traduction*]

DORS/80-317

RÈGLEMENT DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DU FLÉTAN DU PACIFIQUE
Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord
C.P. 1980-1111

Le 5 juin 1980

Cette dernière révision du Règlement de la Commission internationale du flétan du Pacifique a éliminé l'ancien paragraphe 13c)* auquel le Comité s'était opposé dans le DORS/79-606 et le DORS/78-304 au motif qu'il contrevenait, du fait de la présomption de culpabilité, à la Déclaration canadienne des droits.

*13 *c*) Le capitaine ou l'exploitant d'un bateau affrété pour la pêche sportive du flétan est tenu responsable des infractions à ce règlement commises par toute personne à bord de ce bateau.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous leur avons demandé pourquoi ils avaient éliminé l'ancien paragraphe 13c).

M. Eglington: En effet, le Comité s'y était opposé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pardon?

M. Eglington: Le Comité s'était opposé à cet ancien paragraphe parce qu'il contrevenait à la Déclaration canadienne des droits . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous sommes donc satisfaits.

M. Eglington: . . . cette question est donc réglée.

Le coprésident (M. Beatty): Nous passons maintenant au C.P. 1980-1554, Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions), modification, Loi sur les associations coopératives de crédit. Je crois savoir que notre conseiller est satisfait.

DORS/80-433

RÈGLEMENT SUR LES PLACEMENTS DES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT (CERTAINES ACTIONS)—Modification
Loi sur les associations coopératives de crédit
C.P. 1980-1554

Le 12 juin 1980

C'est le Comité qui a demandé que la version française soit ainsi modifiée. (Voir le DORS/74-194, 28/10/1975, 13/5/76, 30/11/1976.)

Le coprésident (M. Beatty): Nous n'avons pas de commentaires à faire au sujet des autres.

J'aimerais soulever deux autres questions. Je crois savoir, Ken, que vous avez reçu un exemplaire du compte rendu des délibérations du Comité au cours de son voyage en Australie. Ce compte rendu a été rédigé par les Australiens, et il a été . . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui. je l'ai reçu.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have you had a chance to look at those, and were you satisfied with them or did you want to make any amendments to them?

• 1640

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I did not find anything I really disagreed with. I thought it was rather sketchy. I thought they had capsulized it to some extent, but I did not find anything wrong with it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I gather Graham had some suggestions to make. I wonder whether we could perhaps co-ordinate those if anybody has any suggestions for changes.

Mr. Eglington: Well, I have already sent mine off, because they wanted them by the 21st I think it was. If you have any and you let me have them, I will send them out by express.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, I have no objections to anything I have seen.

The other thing I might report to the committee—I had mentioned it to the joint chairman earlier—is that a few weeks ago we dealt with the question of the Post Office, Bill C-42. We indicated that we were concerned with the provisions which give regulation-making power to the government. Following the Question Period today, when Orders of the Day were called—as part of the regular Thursday afternoon questioning on government business—I asked whether the Government House Leader would be prepared to sever those portions of the bill granting regulation-making power to the govenrment, and to send those to this committee as opposed to the Miscellaneous Estimates Committee after second reading. He undertook to speak to the Postmaster General. The Postmaster General spoke to me, following this exchange, and he indicated that, while he personally had no objection to that, it should be a subject of negotiation among House leaders.

If we are successful on this, it would be precedent setting, and I think it would be the first instance when we have been able to consider the regulation-making authority of a bill following second reading before the committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It sounds to me like a good precedent to set. I agree with the joint chairmen.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I indicated, Ken, to Mr. Ouellet that while I could not speak on behalf of my party, I would speak on behalf of the committee in indicating that we would see less need to make a number of protracted speeches at second reading if the matter would be sent to this committee, because we would be able to deal with that matter here. I think we should put it on the record what our concerns are at second reading on that, rather than having it going out today.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): *D'accord.*

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any other item of business?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just wanted to ask about our other counsel.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous eu le temps d'y jeter un coup d'oeil et voulez-vous apporter des modifications?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai rien trouvé à redire. Il m'a semblé assez abrégé. Je pense qu'ils ont dû le résumer, mais il n'y a rien à redire.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que Graham a quelques suggestions à nous faire. Nous pourrions peut-être étudier l'ensemble des changements proposés.

M. Eglington: J'ai déjà envoyé mon exemplaire corrigé, car je crois qu'ils le voulaient avant le 21. Si vous voulez que j'envoie le vôtre, je pourrais le faire par exprès.

Le coprésident (M. Beatty): Je n'ai rien à redire à ce que j'ai lu.

Il y a un autre point dont j'aimerais faire part au Comité, et dont j'ai déjà parlé plus tôt au coprésident. Il y a quelques semaines, nous avons parlé du Bill C-42, loi sur les postes. Nous nous étions dits inquiets du pouvoir de réglementation que cette loi confère au gouvernement. A la suite de la période des questions d'aujourd'hui, dans le cadre de l'ordre du jour habituel des jeudis après-midi, j'ai demandé au leader du gouvernement à la Chambre s'il accepterait, après la deuxième lecture, de renvoyer devant notre Comité, plutôt que devant le Comité des prévisions budgétaires en général, les parties de ce projet de loi relatives au pouvoir de réglementation dont le gouvernement est investi. Il s'est engagé à en parler au ministre des Postes. A la suite de cette discussion, le ministre des Postes m'a indiqué que, bien qu'il n'ait aucune objection personnelle, la question devait être débattue par les leaders de la Chambre.

Si nous pouvions avoir gain de cause, ce serait un précédent important: notre Comité serait le premier à étudier, après la deuxième lecture, le pouvoir de réglementation du gouvernement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est là un précédent qu'il serait intéressant d'établir. Je suis d'accord avec le coprésident.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai dit à M. Ouellet, Ken, que, sans pouvoir parler au nom de mon parti, je pouvais néanmoins m'exprimer au nom de notre Comité. J'ai fait valoir que si la question avait été étudiée auparavant en comité, il serait inutile aux députés de prononcer des discours prolongés au stade de la deuxième lecture. Je crois que nous pourrions porter au compte rendu que c'est au stade de la deuxième lecture que nous aimerions que ce projet de loi nous soit renvoyé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): *Agreed.*

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il autre chose?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais poser une question à notre second conseiller.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mrs. Bélisle will be starting on Monday, December 1. I have not heard any cries of alarm from any quarters, so I assure the actual employment arramgements have been worked out to the satisfaction both of the parliamentary officials and Mrs. Bélisle. I am sure I would have heard if there had been any troubles.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We do not have any administrative problems at the moment?

Mr. Eglington: I hope not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I hope you are right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No other new business then? The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. Eglington: Mme Bélisle doit entrer en fonction le lundi 1er décembre. Je n'ai pas entendu de cri d'alarme, et par conséquent, je suppose que les procédures normales de dotation se sont déroulées à la satisfaction des agents du Parlement, comme de Mme Bélisle. S'il y avait eu des problèmes, je suis certain que j'en aurais entendu parler.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous n'avons pas de problèmes administratifs pour le moment?

M. Eglington: J'espère que non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'espère que vous avez raison.

Le coprésident (M. Beatty): Rien d'autre? La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, November 20, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 12

Le jeudi 20 novembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

27763—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Honourable Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Nepean-Carleton*)	Chénier
Beatty	Dubois
Bloomfield	Henderson

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Honorable Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Joyal	
Kempling	Robinson (*Burnaby*)—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1980
(14)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Honourable Senator John M. Godfrey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Dubois and Kempling.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1.*)

On SOR/79-88—Parole Regulations, amendment:

SOR/78-428—Parole Regulations

C.R.C. c. 461—Customs Sufferance Warehouses Regulations:

It was agreed,—That further consideration of these regulations be deferred to a later date.

The Committee considered:

SOR/79-686—Immigration Regulations, 1978, amendment.

With respect to the Canada Post Corporation Bill:

It was agreed,—That the Committee will defer consideration of the said Bill until the matter is referred to the Committee by Parliament.

The Committee considered:

Export Levies on Crude Oil.

On SOR/79-53—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-767, SOR/80-498—Fishing and Recreational Harbours Regulations, amendments.

On SOR/77-900, SOR/78-813, SOR/79-234—Canada Mining Regulations, and amendments:

SOR/78-328, SOR/78-329, SOR/78-448, SOR/79-246—Export Orders (Pine Point Mines Limited, Terra Mining and Exploration, Echo Bay Mines Ltd. and Pine Point Mines Limited):

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1980
(14)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Dubois et Kempling.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule nº 1.*)

DORS/79-88—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—Modification:

DORS/78-428—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus

CRC c. 461—Règlement sur les entrepôts d'attente de douanes:

Il est convenu,—Qu'une étude plus approfondie de ces règlements soit reportée à une date ultérieure.

Le Comité étudie:

DORS/79-686—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification.

En ce qui concerne le bill sur la Société canadienne des Postes:

Il est convenu,—Que le Comité reporte l'étude dudit bill jusqu'à ce que la question soit renvoyée au Comité par le Parlement.

Le Comité étudie:

Les redevances sur le pétrole brut exporté.

Quant au DORS/79-53—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-767, DORS/80-498—Règlement sur les ports de pêche et de plaisance—Modifications.

Quant aux DORS/77-900, DORS/78-813, DORS/79-234—Règlement sur l'exploitation minière au Canada et Modifications:

DORS/78-328, DORS/78-329, DORS/78-448, DORS/79-246—Ordonnances sur les exportations (Pine Point Mines Limited, Terra Mining and Exploration, Echo Bay Mines Ltd. et Pine Point Mines Limited):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des

Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-552—Canadian Home Insulation Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canada Mortgage and Housing Corporation with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-657—Canada Lands Surveys Examination Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-721—Prince Rupert Small Vessel Tariff By-law:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-918—Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-116, SOR/80-142, SOR/80-540—Enterprise Development Regulations, amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-482—Government Land Purchase Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/74-241—Atlantic Pilotage Authority Regulations—"Examinations":

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-821—General Excise and Sales Tax Regulations, amendment
(Before the Committee March 1/79)

SOR/79-316—Canada Business Corporations Regulations
(Before the Committee June 26/80)

SOR/76-22—Canada Corporations Regulations
(Before the Committee June 26/80)

SOR/79-352—New Brunswick Fishery Regulations, amendment
(Before the Committee Nov. 15/79)

Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-552—Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Société centrale d'hypothèques et de logement, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-657—Règlement sur les examens pour l'arpentage des terres du Canada:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-721—Règlement sur le tarif des petits bateaux de Prince-Rupert:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre des Transports, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-918—Règlement sur les légumes transformés—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux DORS/80-116, DORS/80-142, DORS/80-540—Règlement sur l'expansion des entreprises—Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Industrie et du Commerce, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/78-482—Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du Trésor, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/74-241—Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique—«Examens»:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports, concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-821—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification
(Soumis au Comité le 1er mars 1979)

DORS/79-316—Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes
(Soumis au Comité le 26 juin 1980)

DORS/76-22—Règlement sur les corporations canadiennes
(Soumis au Comité le 26 juin 1980)

DORS/79-352—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification
(Soumis au Comité le 15 novembre 1979)

SOR/77-504—Pipe Croissings Under Railways (No. E-10) Regulations
(Before the Committee Apr. 20/78)

SOR/77-96—Canadian Wheat Board Regulations, amendment
(Before the Committee Sept. 29/77)

SOR/77-754—Steamship Machinery Construction Order, amendment
(Before the Committee Feb. 23/78 and June 22/78)

SOR/76-317—Shipping Inquiries and Investigation
(Before the Committee Feb. 10/77, July 7/77 and June 22/78)

SOR/79-354—Quebec Fishery Regulations, amendment

SOR/79-946—New Brunswick Shellfishing Order No. 5, 1979

SI/79-59—Sanyo Canada Ltd. Television Set Remission Order

SI/79-69—Man-Made Staple Fibres, Tow or Filament Yarns Remission Order 1977, amendment

SI/79-75—Television Set Remission Order, amendment

SI/79-81—Redpath Sugars Ltd. Remission order

The Committee considered the question of documents delivered to Members who have expressed the wish to not receive the documents in advance for various reasons; after discussion the Committee agreed,—That the staff responsible for distributing these documents comply with the wish of the Members.

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-504—Règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer (nº E-10)
(Soumis au Comité le 20 avril 1978)

DORS/77-96—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification
(Soumis au Comité le 29 septembre 1977)

DORS/77-754—Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification
(Soumis au Comité les 23 février 1978 et 22 juin 1978)

DORS/76-317—Règles sur les enquêtes et investigations maritimes
(Soumis au Comité les 10 février 1977, 7 juillet 1977 et 22 juin 1978)

DORS/79-354—Règlement de pêche du Québec—Modification

DORS/79-946—Ordonnance sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick (1979-5)

TR/79-59—Décret de remise sur les appareils de télévision (*Sanyo Canada Ltd.*)

TR/79-69—Décret de remise (fibres discontinues, étoupe et filés de filaments) (1977)—Modification

TR/79-75—Décret de remise de douane (appareils de télévision)—Modification

TR/79-81—Décret de remise (Redpath Sugars Ltd.)

Le Comité étudie la question des documents livrés aux députés qui ont exprimé le désir de ne pas recevoir les documents à l'avance, pour diverses raisons; après discussion, le Comité convient,—Que le personnel responsable de la distribution de ces documents satisfasse au désir des membres.

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 20, 1980

• 1112

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will call the meeting to order. We have a quorum. Mr. Beatty has just phoned me that he is tied up in the constitution committee and may be late or may not be able to arrive at all, and asked us to go ahead. He asked me to act as the chairman of the meeting.

We have some documents that are left over from previous meetings. Here is one on the parole regulations which Mr. Svend Robinson was particularly interested in, and as he is not here today we will just leave that over.

Mr. Graham Eglington (Counsel to the Committee): He may come later. He is on the constitution committee, too.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If he comes later we will . . .

Mr. Eglington: Svend is, is he not?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Not officially.

Mr. Dubois: In place of Lorne Nystrom, maybe.

Mr. Kempling: He may not be a regular member but he may be substituting. He has been on the committee several times.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, he is quite active, so we will wait and see if he comes.

Mr. Dubois: Can we stand the document for another week?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will wait and if he comes later we will . . .

Mr. Dubois: How many times have we stood the document?

Mr. Eglington: Three times.

Mr. Dubois: Maybe we will wait until the end of the session.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Suppose we tell him that he has got to turn up for it.

Mr. Eglington: I told Mr. Baker that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, fine. Then the Customs Sufferance Warehouses Regulations. Mr. Baker was particularly interested in that one which we have standing over, and he will be here later he thinks. We can do that.

The immigration regulations.

Mr. Eglington: This is the one from last week, you remember, about the 10-point penalty.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes, right, and I want an explanation as to whether the Department of Employ-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 20 novembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Messieurs, la séance est ouverte, puisque nous avons le quorum. M. Beatty vient de me téléphoner pour me dire qu'il était retenu par la séance du comité de la Constitution et que nous devrions donc commencer sans lui, car il se peut qu'il ne puisse pas participer à nos travaux aujourd'hui. Il m'a demandé de présider la séance.

Il nous reste certains documents des séances antérieures. Ainsi, nous en avons un, qui intéressait particulièrement M. Svend Robinson, concernant les règlements sur la libération conditionnelle. Puisqu'il n'est pas encore ici, nous allons le mettre de côté.

M. Graham Eglington (conseiller du comité): Il viendra peut-être plus tard, car il fait aussi partie du comité de la constitution.

Le coprésident (sénateur Godfrey): S'il arrive plus tard, nous . . .

M. Eglington: C'est bien cela, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pas officiellement.

M. Dubois: Peut-être remplace-t-il Lorne Nystrom.

M. Kempling: Ce n'est peut-être pas un membre officiel du comité mais il peut y remplacer quelqu'un. Il a de toute façon participé à ces travaux à plusieurs reprises.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est en effet très actif. Nous allons donc mettre ce dossier de côté, en attendant son arrivée.

M. Dubois: Pourrions-nous le mettre de côté pour y revenir une autre fois?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous attendrons de voir s'il arrive.

M. Dubois: Combien de fois avons-nous déjà mis ce document de côté?

M. Eglington: Trois fois.

M. Dubois: Peut-être devrons-nous agir ainsi jusqu'à la fin de la session.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être devrions-nous lui dire qu'il devrait assister à l'une de nos séances, pour régler cette affaire.

M. Eglington: C'est ce que j'ai dit à M. Baker.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Nous avons ensuite le règlement sur les entrepôts des douanes pour les produits en souffrance. M. Baker était spécialement intéressé par ce règlement et je pense qu'il viendra plus tard. Nous pouvons donc également le mettre de côté.

Nous passons donc maintenant au règlement sur l'immigration.

M. Eglington: Il s'agit de celui de la semaine dernière, au sujet des dix points de pénalisation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Je voulais savoir si le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a lu . . . Pourriez-vous nous expliquer cette pénalisation de dix points?

[*Texte*]

ment and Immigration read the . . . Will you explain what the 10-point penalty is?

Mr. Eglington: The way in which this works is that the points are assessed in the ordinary way and then a penalty is imposed of 10 points if the applicant does not receive any points at all under item 5 of the schedule.

Mr. Dubois: You are on what?

Mr. Eglington: Immigration.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Immigration regulations.

Mr. Eglington: On the supplementary agenda.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Which was left over from the previous week.

Mr. Eglington: It is the very last item on the supplementary agenda.

Mr. Dubois: All right.

Mr. Eglington: I think the schedule is supposed to be with that bundle of documents.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In here, right.

Mr. Eglington: It is right at the back.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: Now, if you look at item 5, it is Arranged Employment or Designated Occupation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

• 1115

Mr. Eglington: So that if an applicant receives no points under item 5, then there is a penalty of deducting 10 points. So they would add up all points, and say the applicant gets to 60, if he did not get any under item 5 they then take 10 off his total, so that he comes out with 50.

Mr. Kempling: It is like playing monopoly.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Kempling: You climb up the ladder, roll the dice, and . . .

Mr. Eglington: And back again. This was the point that Mr. Ken Robinson was making last week, that they should just add up your points and that should be the end of it, either you get the points or you do not.

Now, just to explain item 5 a little further, you can see that the first couple of paragraphs of item 5 are fairly straightforward. You have employment arranged, and so on. Then when you get down to (d), (e) and (f);

> . . . the person is qualified for and is prepared to engage in employment in a designated occupation.

A designated occupation is defined in the regulations as being an occupation in a locality or area in Canada designated by the minister, after consultation with the relevant provincial authority, as a locality or area in which workers in that occupation are in short supply. So that you can under item 5 get points even though you do not have a job arranged if, in the opinion of the visa officer, you qualified to take one of these positions that are in short supply in a particular area that has been designated in consultation with the provincial authorities. That is the background to the 10-point penalty.

[*Traduction*]

M. Eglington: Il s'agit d'un système selon lequel les points sont calculés normalement et une pénalité de dix points est ensuite imposée si le candidat ne reçoit aucun point en vertu de l'article 5 de l'annexe.

M. Dubois: De quoi s'agit-il?

M. Eglington: De l'Immigration.

Le coprésident: (sénateur Godfrey): Du règlement sur l'Immigration.

M. Eglington: A l'ordre du jour supplémentaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il s'agit d'un repas de la semaine dernière.

M. Eglington: C'est le dernier point à l'ordre du jour supplémentaire.

M. Dubois: Très bien.

M. Eglington: Je crois que l'ordre du jour a été joint à la série de documents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

M. Eglington: Vous le trouverez après les documents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cela.

M. Eglington: Si vous examinez l'article 5, vous constaterez qu'il s'agit d'un emploi déjà organisé ou d'un emploi désigné.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exact.

M. Eglington: Donc, si un candidat ne reçoit aucun point en vertu de l'article 5, il se voit imposer une pénalité de 10 points. Cela signifie que si son total est, par exemple, de 60 points, et qu'il n'a rien reçu en vertu de l'article 5, on ramène son total à 50.

M. Kempling: C'est une sorte de monopoly.

M. Eglington: Oui.

M. Kempling: On avance, puis on jette les dés et on recule.

M. Eglington: C'était précisément la remarque de M. Ken Robinson, la semaine dernière. Il disait qu'il faudrait simplement ajouter les points gagnés et en rester là.

Si vous voulez cependant des explications un peu plus complètes au sujet de l'article 5, vous verrez qu'il est assez clair. Il s'agit d'avoir un emploi à l'avance. Ensuite, lorsqu'on arrive aux alinéas *d*), *e*) et *f*), on voit que:

> . . . la personne est qualifiée et est prête à occuper un emploi dans une catégorie désignée . . .

Le règlement définit un emploi désigné comme étant un emploi situé dans une localité ou une région du Canada désignée par le ministre, après consultation des autorités provinciales, et dans laquelle il y a une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur professionnel en question. Donc, en vertu de l'article 5, le candidat peut recevoir des points même s'il n'a pas d'emploi organisé à l'avance à condition que l'agent des visas considère qu'il est suffisamment qualifié pour occuper l'un des emplois pour lesquels il y a une pénurie, dans une région donnée, à la suite d'une désignation après consultation

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am just trying to think this through. When I was on the immigration committee what we proposed was that we would take Thompson, Manitoba as an example, where they have a turnover of 1,800 people a year, I think, to determine how you are going to get immigrants to go to Thompson, Manitoba. We presumed that there would always be these, in effect, quotas—we did not use the word quotas—that there would always be more people applying than we had room for, and that if you agreed to go to Thompson, Manitoba you would jump to the head of the line, provided that you would stay there for a year or two years. Now, there was an amendment put into the bill, I think at Mr. Caccia's insistence, which made it impossible to insist on something like Thompson, Manitoba for two years.

Mr. Kempling: How would you keep them there?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, yes, but the idea was that then they would be liable for deportation. Not that you ever would, but in any event they would have to make an application. So what they did in the place of that was that if anybody got some points for agreeing to go to Thompson, Manitoba, he had to go to Thompson, Manitoba in order to get his landed immigrant status, and he would not get that for about four months, so that at least he would make some effort to get a job in Thompson, Manitoba, because he would be there for three or four months. That was sort of a practical suggestion.

Mr. Kempling: I can see the wisdom in it, but the reality is that the bulk of the immigrants end up in the larger urban centres.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but as far as I was concerned—I felt very strongly about this—if somebody had been given 10 extra points and, say, he got 51 points because he agreed to go to Thompson, Manitoba, and then he stopped in Toronto and never went any further, I imagined he would be just turned around and sent back home . . .

Mr. Kempling: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Because he was a liar and he had no intention of agreeing to begin with. He just said that he would do that, and he should lose some points under the 20 for personal characteristics and honour.

I felt very strongly that somebody who got in on the basis of points for an agreement—he did not have to go to Thompson, Manitoba; there were other things, or he might have had to wait. I can see now that this is a matter of policy and merits that really probably are beyond exodus quotus. I would have to go into that in a lot more detail but we may not like this particular method of achieving it.

Mr. Kempling: In this particular situation, though, an immigrant may have arranged employment in one part of the country because of particular talents and qualifications that he or she has, only to find that those talents are not required in

[*Translation*]

des autorités provinciales. Voilà donc l'explication de la pénalisation de 10 points.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'essaie de comprendre. Lorsque je faisais partie du Comité de l'immigration, nous voulions savoir comment nous pourrions envoyer des immigrants à Thompson, au Manitoba, par exemple, lorsqu'il y avait un taux de roulement de 1,800 employés par an. Nous supposions qu'il y aurait toujours ces quotas, même si nous n'utilisions pas le mot, et qu'il y aurait toujours plus de candidats que d'emplois disponibles. Donc, si un candidat acceptait de se rendre à Thompson, il passait en tête de liste, à condition qu'il accepte d'y rester pendant un ou deux ans. Ensuite, un amendement a été apporté à la loi, à la suite des demandes répétées de M. Caccia, je crois, interdisant d'imposer une telle condition.

M. Kempling: Comment pouviez-vous vous assurer qu'ils y restaient?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le principe était que s'ils n'y restaient pas, ils pourraient être expulsés. En fait, on n'avait pas l'intention de le faire mais ils auraient quand même été obligés de faire une nouvelle demande. Quoi qu'il en soit, à la suite de l'amendement, on a décidé que si quelqu'un obtenait des points parce qu'il acceptait d'aller à Thompson, au Manitoba, il devait y aller pour obtenir son statut d'immigrant reçu; en outre, il n'obtiendrait ce statut qu'après quatre mois, ce qui signifie qu'il ferait au moins un effort, pendant ce temps là, pour trouver un emploi dans cette ville. C'était une sorte de suggestion pratique.

M. Kempling: Je comprends bien l'objectif de ce système mais il n'en reste pas moins que la majorité des immigrants se retrouvent en fin de compte dans les grands centres urbains.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Certes, mais, selon moi, et j'avais des opinions très fermes là-dessus, si quelqu'un avait reçu 10 points supplémentaires parce qu'il avait accepté d'aller à Thompson, au Manitoba, et qu'il s'arrêtait à Toronto, en cours de route, je supposais qu'il ferait tout simplement renvoyé chez-lui.

M. Kempling: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'était justifié parce que c'était alors un menteur qui n'avait absolument pas l'intention d'accepter la condition de départ. Donc, selon moi, il méritait de perdre des points sur les 20 de la catégorie de l'honneur et des caractéristiques personnelles.

Je croyais dur comme fer que si quelqu'un était entré au Canada grâce à des points obtenus dans le cadre d'un accord . . . Évidemment, il n'était pas obligé d'aller à Thompson s'il trouvait autre chose. Il aurait peut-être dû attendre. Aujourd'hui, je comprends mieux qu'il s'agit là d'une question de politique générale qui mérite donc probablement d'être envisagée au-delà de l'exodus quotus. Peut-être certains n'apprécient-ils pas cette méthode pour atteindre les objectifs.

M. Kempling: Cependant, dans ce cas particulier, un immigrant pouvait avoir un emploi déjà organisé dans une région du pays, du fait de ses compétences particulières, et constater que ses compétences ne sont pas nécessaires dans la zone désignée,

[*Texte*]

the designated area in another part of the country, and that is a catch-22 sort of thing.

• 1120

The Joint Chairman (Senator Godfrey): As long as they do it in good faith and they arrive here, there is no problem if they are in the country.

Mr. Eglington: The point that was raised last week, and that he wanted background for, was that it appeared on the surface to be discriminatory and unfair to impose a penalty on people who had otherwise accumulated the necessary number of points and say, because you did not get any points under a certain category then we take some more off you. That was the point that Mr. Robinson was making, that whatever your total points turns out to be, then that is the number of points you should have.

The explanation in the original correspondence was that because they were falling behing in numbers they removed the penalty so more people could come, and then they got swamped so they put it back again. Then Mr. Robinson—I am trying to make his case for him because he is not here—his argument was, well, if the numbers fell below the target that just meant that fewer people came than expected, and that if the numbers started to flood back in then they just had to wait longer to get in.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, it is just a method. Whether we approve of the method or not, of trying to force people to go to Thompson, Manitoba, I think that is really beyond the purview of this committee.

Mr. Kempling: The government is reluctant to use the word, quota, the same as we are reluctant even to suggest that there is a quota, but the fact is there is a quota. I suppose this is a means they have used to control it, and it really is not very important.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is a means to force people to go where they are needed, instead of to Toronto or Vancouver. They do not have to sacrifice the 10 points if they are not under special skills, by saying "All right, I will go to Thompson, Manitoba."

Mr. Eglington: He has got to be qualified for it, as well as prepared to go to the designated occupation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right. We would not send somebody to Thompson, Manitoba who could not get a job there.

Mr. Dubois: I will say it in French.

Monsieur Eglington, après avoir pris connaissance de cela, ne pensez-vous pas que ce serait préférable d'uniformiser le tout . . . pour ne pas changer tous les ans . . . Par exemple à la page 33-99 de la note explicative, ils disent qu'ils remettent en vigueur un règlement qui existait . . . Si cela continue, ça veut dire que l'an prochain ils peuvent faire un autre règlement et dire: «là, on l'enlève!» Ne serait-ce pas plus juste, comme on le disait, ne serait-ce peut-être pas moins discriminatoire de

[*Traduction*]

dans une autre région du pays. A ce moment-là, c'est un cercle vicieux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tant que l'immigrant agit de bonne foi, il n'y a pas de problème, s'il se trouve déjà au pays.

M. Eglington: La remarque qui avait été faite la semaine dernière, et pour laquelle on voulait avoir des précisions, concernait le fait que ce règlement semble être discriminatoire et injuste, dans la mesure où l'on impose une pénalité à des gens qui ont en fait déjà obtenu le nombre de points nécessaires. On leur dit simplement que parce qu'ils n'ont pas obtenu de points pour une certaine catégorie, on doit leur en enlever d'autres. Selon M. Robinson, quel que soit le nombre total des points obtenus par l'immigrant, c'est celui-là qu'il faut accepter.

L'explication que l'on nous a donnée par écrit était que parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'immigrants, on avait supprimé cette pénalité, pour en accepter un plus grand nombre. Ensuite, il y a eu un afflux soudain et on a réimposé la pénalité. Donc, M. Robinson, j'esaie ici d'expliquer son point de vue, parce qu'il n'est pas présent, affirmait que s'il n'y avait pas suffisamment d'immigrants par rapport aux objectifs fixés, cela signifiait simplement qu'il n'y avait pas assez de candidats; par contre, s'il y avait une augmentation soudaine, les candidats devaient simplement attendre plus longtemps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est simplement une méthode comme une autre. Que nous l'approuvions ou non, que nous soyons ou non en faveur d'obliger les gens à aller à Thompson au Manitoba, je pense que cela ne relève pas de notre comité.

M. Kempling: Le gouvernement hésite à reconnaître qu'il existe des quotas mais le fait est qu'il y en a. Je suppose que cette pénalisation est simplement un moyen de contrôle, et que ce n'est pas très important.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une méthode permettant d'obliger les gens à aller là où on a besoin d'eux, plutôt qu'à Toronto ou Vancouver. S'ils n'ont pas de compétence spéciale, ils ne sont pas obligés de perdre ces 10 points; ils n'ont qu'à accepter d'aller à Thompson, au Manitoba.

M. Eglington: Il faut cependant que l'immigrant soit qualifié et disposé à occuper un emploi désigné.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Nous n'enverrions pas à Thompson quelqu'un qui ne peut pas y trouver d'emploi.

M. Dubois: Je vais faire mes remarques en français.

After getting all the information, Mr. Eglington, do you not think that it would be preferable to standardize the system, so as not to change it every year? For instance, on page 33-99 of the notes, someone mentions that a previous regulation is being reapplied. If this keeps on, it would mean that next year they could pass another regulation and, once again, suspend this system. Would it not be fairer and less discriminatory to

[*Text*]

recommander qu'il y ait une règle uniforme pour ne pas causer des problèmes? Qu'en pensez-vous?

Mr. Eglington: I think that was Mr. Robinson's point last week, that there should be a rule and they should not monkey around with it periodically, that meeting the target notified to parliament of the desirable number of immigrants was not the governing test. If we got fewer immigrants than the number the minister reported to parliament, well then, that was too bad, and if we looked like getting more then they would have to queue up and wait. That was his point; there should just be one set of rules.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But I think that is a job for another committee, if there is an immigration committee, rather than this one. That reallly is looking at a policy. We may have our views, and Ken Robinson certainly has his views, but I think it is inappropriate now that we have the explanation.

Mr. Dubois: Yes.

Mr. Eglington: Just for this committee its only relevant criterion is whether it is an unusual and unexpected use of the power to discriminate in this fashion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I was quite indignant about it when I first saw it. Now I realize there are two sides to the question. I am not sure that I approve of this as a way of doing it, but still I do not think that is our problem.

That disposes of those, then, and we will get back to the agenda. What is that?

Mr. Eglington: That is the letter I was instructed to write about the post office bill.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes; will you explain it?

Mr. Eglington: There was a discussion two meetings ago about the committee's concern about the enabling clauses in the new post office corporation bill which would allow the post office corporation—perhaps under direction of the Governor in Council, but not necessarily—to define its own monopoly. I was instructed to write to the post office to enquire whether they have any particular regulations yet in mind for the new corporation to make. The reply that has come back is basically saying that the corporation has not been formed and . . .

• 1125

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And the new regulations will be the subject of decisions by the government of the day and the board of directors of the corporation, who have yet to be appointed. I guess that is a pretty compelling excuse, even though they probably have some draft regulations.

Mr. Kempling: The regulations, I will lay your dollars to doughnuts, are right there right now.

[*Translation*]

recommend a standardized rule, so as not to create undue problems? What do you think of that?

M. Eglington: C'était précisément ce que disait M. Robinson la semaine dernière. Selon lui, il devrait y avoir une règle générale, non sujette à modifications périodiques. Ainsi, les objectifs quantitatifs fixés par le Parlement, quant au nombre sounaitable d'immigrants, ne deviendraient plus le test d'admission desdits immigrants. S'il se trouvait que nous avions moins d'immigrants que ce qui était prévu, eh bien tant pis. Par contre s'il semblait qu'il y en aurait plus, eh bien ils n'avaient qu'à attendre leur tour. On voulait donc qu'il n'y ait plus qu'une seule règle.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais je crois que la détermination de cette règle concerne un autre comité, c'est-à-dire un comité de l'Immigration s'il y en a un, plutôt que le nôtre. Il s'agit en effet d'une question de politique générale. Nous avons peut-être notre avis là-dessus, tout comme M. Kent Robinson, mais je ne pense pas qu'il nous revienne de faire des commentaires là-dessus, puisque nous avons toutes les explications voulues.

M. Dubois: Certes.

M. Eglington: Le seul critère pertinent pour notre comité est de savoir s'il s'agit là d'une utilisation inhabituelle et inattendue d'un pouvoir de discrimination.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lorsque j'ai lu cela pour la première fois, j'ai été très indigné. Maintenant, je comprends qu'il y a le revers de la médaille. Je ne suis pas certain que j'approuve cette méthode, mais cela n'est de toute façon pas notre problème.

Cela met donc un terme à la discussion et nous allons maintenant passer à notre ordre du jour normal. De quoi s'agit-il?

M. Eglington: Il s'agit d'une lettre que vous m'aviez demandé de rédiger au sujet du projet de Loi sur les postes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact; voudriez-vous l'expliquer?

M. Eglington: Lors de l'avant dernière réunion, nous avions eu une discussion concernant certains articles habilitants du projet de loi sur la Société nationale des postes qui permettrait à cette société peut-être, mais pas nécessairement, sur instruction du gouverneur en conseil, de définir son propre monopole. Le comité m'a donc demandé d'écrire au ministère des Postes pour savoir si des règlements sont actuellement envisagés à ce sujet, pour la nouvelle Société des postes. En réponse, on m'a indiqué que la société n'ayant pas encore été créée . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): En outre, les nouveaux règlements seront sujets aux décisions du gouvernement et du conseil d'administration de la société, dont les membres n'ont pas encore été nommés. Je suppose que c'est une excuse assez valable, même s'ils ont déjà fort probablement des projets de règlements.

M. Kempling: Je suis prêt à parier n'importe quoi que les règlements sont déjà rédigés.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would agree with you entirely, but I can see we cannot very well force them.

Mr. Kempling: I went through that exercise—just as an aside—on a piece of what I think was the Canada Corporations Act amendments, and I wanted to see the regulations before the bill had passed. They said no, I could not see them; so I said fine, we are just going to keep on talking. They wanted the bill, so by gosh, they sent over a messenger with a hand-written copy of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is the stage of this bill?

Mr. Eglington: Well, I was going to . . .

Mr. Kempling: It is in the House right now; it is in debate now.

Mr. Dubois: Today, I think.

Mr. Kempling: Today, yes.

Mr. Eglington: At last week's meeting Mr. Beatty reported some discussions he had had with those sponsoring the bill, about having the enabling clauses referred to this committee. I do not know what came of that.

Mr. Kempling: Well, the bill is into debate today; it is starting at 2 o'clock.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We were thinking if they would not refer the enabling clauses as we had recommended in our report, Mr. Beatty and I or the steering committee or somebody might go and ask them if we could appear before the committee that is considering the bill and object to the enabling clauses, which I think is a good start in trying to get these things cleared up before, so we will see what happens. I do not think we can take any action at this point.

Mr. Kempling: It would be good if they would refer it.

Mr. Dubois: Yes, if it could be referred to us now.

Mr. Kempling: I do not know how long the debate is going to go on but I know we have quite a few speakers and, if we could be working on that, by the time it goes to committee perhaps these details can be worked out. It would ease the whole thing through.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will certainly be in a position when it goes to committee to make comments. Whether it is referred to us or not, we will just go and give evidence as experts.

Mr. Kempling: Yes, right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It would be better if they did start a procedure in this particular case. We will see what happens and then take it from there. Now we will start with the agenda.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus mais je ne vois pas comment nous pourrions les obliger à nous les donner.

M. Kempling: Je pourrais peut-être signaler en passant que j'ai déjà connu ce problème à l'égard des amendements à la Loi sur les corporations, car je voulais voir les règlements avant l'adoption du projet de loi. On m'a dit que c'était impossible. J'ai donc répondu que c'était très bien mais que nous continuerions la discussion. Puisque l'on voulait obtenir l'approbation du projet de loi, on m'a alors envoyé sur-le-champ un messager avec un exemplaire des règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Où en est ce projet de loi?

M. Eglington: J'allais justement . . .

M. Kempling: Il a été déposé à la Chambre. Il en est maintenant à l'étape du débat.

M. Dubois: Qui commence aujourd'hui, je crois.

M. Kempling: C'est exact.

M. Eglington: Lors de la discussion de la semaine dernière, M. Beatty nous a fait rapport de certaines discussions qu'il avait eues avec les parrains de ce projet de loi au sujet du renvoi des articles habilitants devant ce comité. Je ne sais pas quel a été le résultat de ces dicussions.

M. Kempling: De toute façon, le débat commence aujourd'hui à 14 h 00.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si l'on refuse de nous renvoyer les articles habilitants, comme nous l'avions recommandé dans notre rapport, M. Beatty et moi-même nous demandions si le comité directeur ou d'autres membres de comité ne pourraient pas demander l'autorisation de comparaître devant le comité examinant le projet de loi, afin d'exprimer notre opposition aux articles habilitants. Ce serait là une bonne méthode pour essayer de régler le problème avant l'adoption du projet de loi. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas que nous puissions faire quoi que ce soit pour le moment.

M. Kempling: Il serait bon que ces articles soient renvoyés à notre comité.

M. Dubois: Certes, cela pourrait se faire.

M. Kempling: Je ne sais pas combien de temps va durer le débat mais je sais que nous avons beaucoup de députés qui veulent s'exprimer à son sujet. Donc, d'ici à ce que le projet de loi soit renvoyé au comité, ces détails pourront peut-être être réglés. Cela faciliterait de toute façon la procédure.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous serons de toute façon en mesure de faire des commentaires lorsque le projet de loi passera devant le comité. Que ces articles aient été renvoyés ou non à notre comité, nous n'aurons qu'à nous présenter devant l'autre comité et demander à témoigner.

M. Kempling: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il serait évidemment préférable que l'on adopte la procédure que nous avons recommandée, dans ce cas-ci. Nous verrons bien ce qui ce fait en nous déciderons ensuite. Nous allons maintenant passer à l'ordre du jour.

[*Text*]

Export levies on crude oil; that seems to be all right to me. Have you any comments, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: This one was the long standing abuse of governing by telex. The ways and means motion introduced in the budget provides for a new tariff of charges. It is in the same form as the old one, by regulation up to an amount not exceeding $350 per cubic metre, so that the suggestions made by the committee about having an open-ended power but subject to disallowance or affirmation were not accepted. But in future, assuming that the levy does not go beyond $350 per cubic metre, at least the illegality will be cured.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right.

Petroleum Import Cost Compensation Regulations, C.R.C. c. 1262, as amended by SOR/79-53.

Mr. Eglington: In this case there is a letter that went to the Minister of Energy, Mines and Resources, to which there has been no reply.

Mr. Dubois: No reply about that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I remark, why no reply?

Mr. Eglington: Perhaps our chairman could tug Mr. Lalonde's sleeve.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose we should give one more notice before we do something. Could you draft a letter then for signature by the joint chairmen pointing out that we have not received a reply?

Mr. Dubois: Another letter, yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fishing and Recreational Harbours Regulations, amendment, Fishing and Recreational Harbours Act, P.C. 1980-1724.

RÈGLEMENT SUR LES PORTS DE PÊCHE ET DE PLAISANCE—Modification Loi sur les ports de pêche et de plaisance
C.P. 1980-1724

Le 26 juin 1980

Les modifications ont été apportées, à la demande du Comité, à une série plutôt boiteuse de règlements (voir le DORS/78-767, 22 mars 1979 et 5 juin 1980). La Direction générale des ports pour petits bateaux du ministère des Pêches et Océans s'est montré fort coopératif en ce qui concerne la planification, la rédaction et la reformulation des modifications.

Il reste à régler la question des amendes extravagantes qui peuvent être imposées et à établir des règlements prévoyant des amendes moins élevées pour les infractions mineures. On trouvera ci-joint accompagnée des extraits pertinents de la correspondance antérieure, une lettre envoyée récemment par le Ministre.

[*Translation*]

Taxe à l'exportation sur le pétrole brut. Cela me semble tout à fait convenable. Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Eglington?

M. Eglington: Il s'agissait là d'un exemple d'abus de la méthode de gouvernement par télex. La motion de voie et moyens annoncée dans le budget prévoyait un nouveau barême de taxes. Elle est présentée sous la même forme que l'ancienne, sous forme de règlement, concernant certaines sommes ne dépassant pas 350 dollars par mètre cube. Donc, les recommandations faites par le comité au sujet des pouvoirs illimités sujets à désaveu ou confirmation n'ont pas été acceptées. A l'avenir, en supposant que cette taxe ne dépasse pas 350 dollars par mètre cube, il n'y aura plus de procédure illégale.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Règlement sur l'indemnisation du coût du pétrole importé, CRCC 1262, amendé par le DORS/79-53.

M. Eglington: Il y a à ce sujet une lettre qui a été adressée au ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources mais qui n'a toujours pas reçu de réponse.

M. Dubois: Il n'y a pas eu de réponse là-dessus?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouquoi n'a-t-on pas eu de réponse?

M. Eglington: Notre président pourrait peut-être tirer sur la manche de M. Lalonde.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions peut-être lui donner un deuxième avis, avant de faire quoi que ce soit. Pourriez-vous donc rédiger une autre lettre lui signalant que nous n'avons toujours pas reçu de réponse à la première?

M. Dubois: Oui, envoyons lui une autre lettre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlement sur les ports de pêche et de plaisance—Modification, Loi sur les ports de pêche et de plaisance, C.P. 1980-1724.

FISHING AND RECREATIONAL HARBOURS REGULATIONS, amendment Fishing and Recreational Harbours Act
P.C. 1980-1724

June 26, 1980

The amendments were made, at the request of the Committee, to a rather obnoxious set of Regulations (See SOR/78-767: 22 March 1979 and 5 June 1980). The Small Craft Harbours Directorate of the Department of Fisheries and Oceans has been most co-operative in planning, drafting and redrafting the amendments.

There still remains the issue of the whopping fines that can be imposed and the failure to make regulations setting lesser fines for lesser offences. The latest news is a letter from the Minister, attached with the relevant parts of earlier correspondence.

[*Texte*]

Le 10 juin 1980

Le ministre des Pêches
et des Océans 240, rue Sparks

Ottawa, Ontario K1A 0A4

Objet: DORS/78-767, Règlement sur les ports de pêche et de plaisance

Monsieur le Ministre,

Le Comité a étudié ce règlement le 5 du mois courant et a pris bonne note des délibérations de ses précédesseurs, de votre témoignage devant le Comité sénatorial des transports et des communications les 11 et 12 avril 1978 ainsi que de la lettre de M. Brodersen au conseiller juridique du Comité en date du 5 février 1980 (copioe ci-jointe). Nous avons été priés de vous dire que le nouveau texte des articles 6, 8, 10 et 15 proposé par M. Brodersen est acceptable dans la mesure où, à l'article 10, l'expression «le capitaine responsable du navire» est remplacée par «le capitaine ou toute autre personne responsable du navire».

Le Comité a trouvé satisfaisantes, à titre de mesure temporaire, les modalités administratives applicables aux mises sous réquestre qui se trouvent dans les instructions administratives sur les ports de pêche et de plaisance à condition toutefois que des modifications soient apportées le plus tôt possible à la loi, comme le laisse prévoir M. Brodersen.

Le Comité se rend compte que le ministère des Pêches et des Océans est assujetti aux dispositions du paragraphe 14(2) de la Loi sur l'administration financière ainsi qu'au Règlement sur le remboursement de recettes. Toutefois, le paragraphe 14(2) ne décrit pas toutes les situations dans lesquelles le remboursement peut ou doit être fait, et le pouvoir de remboursement est, aux termes de ce paragraphe discrétionnaire. De plus, le Règlement sur le remboursement de recettes est lui-même discrétionnaire et déclenche un mécanisme très lourd pour l'évaluation des services rendus par la Couronne qui ne sont pas remboursables. Le Comité est donc d'avis que les articles 28 et 29 du Règlement sur les ports de pêche et de plaisance ainsi que ses annexes devraient préciser que, lorsque des droits doivent être payés d'avance, un remboursement s'impose pour les périodes non utilisées.

Le Comité estime qu'il est regrettable que deux ans après l'adoption de la loi habilitante, on n'ait pas encore fixé, pour de nombreux délits, des amendes d'un montant inférieur à $50 comme l'envisageait l'article 25 de cette loi. Le fait de ne pas avoir utilisé le pouvoir de réglementation accordé par le Parlement est des plus singuliers. Le Comité sait que la Direction des ports pour petits bateaux s'occupe présentement de cette question et il est d'avis qu'elle devrait être traité en priorité. Il estime que tout retard prolongé mis pour régler le problème devrait être signalé à l'attention des chambres.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos toutes considération.

[*Traduction*]

June 10, 1980

The Minister of Fisheries
and Oceans, 240 Sparks Street,

Ottawa, Ontario K1A 0A4

Re: SOR/78-767, Fishing and Recreational Harbours Regulations

Dear Mr. LeBlanc:

The Committee considered these Regulations on 5th instant and took note of the Proceedings of its predecessors, your evidence before the Senate Committee on Transportation and Communications on 11th and 12th April 1978, and Mr. Brodersen's letter to the Committee's counsel of 5th February 1980 (copy attached). We are instructed to say that the redrafts of sections 6, 8, 10 and 15 suggested by Mr. Brodersen are acceptable provided the word "other" is inserted between the words "master or" and "person" in section 10.

The Committee considered the administrative procedure for seizure as outlined in the Fishing and Recreational Harbours Administrative Instructions to be satisfactory as a temporary measure pending an early amendment to the Act as foreshadowed by Mr. Brodersen.

The Committee appreciates that the Department of Fisheries and Oceans is subject to section 14(2) of the Fnancial Administration Act and the Repayment of Receipts Regulations. However, section 14(2) is not exhaustive of the situations in which refunds may or must be made and the power to make a refund under section 14(2) is discretionary. The Repayment of Receipts Regulations themselves are discretionary and establish a somewhat cumbersome machinery for assessment of the value of services rendered by the Crown for the value of which money is not to be refunded. Consequently, the Committee is of the view that sections 28 and 29 of the Fishing and Recreational Harbours Regulations and the related Schedules should provide that where charges are paid in advance there shall be a refund paid for unused periods already paid for.

The Committee considers it deplorable that two years after the enabling Act was passed lesser fines of not more than $50.00 for many offences have not been set as envisaged by section 25 of the Act. The failure to use the regulation-making power granted by Parliament to this end is a singular omission. The Committee is aware that the Small Craft Harbours Branch is working on this matter and is of the view that it should be treated as one of urgency. Any protracted delay in resolving the problem is something the Committee considers would be appropriate to be drawn to the attention of the Houses.

Yours sincerely,

[*Text*]

July 24 1980

The Honourable Perrin Beatty, M.P.
Joint Chairman
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Beatty:

Thank you for your letter of June 10, 1980 with the Committee's observations on the Fishing and Recreational Harbours Regulations. I am glad that the amendments of sections 6, 8, 9, 10, 12 and 15 are acceptable to the Committee; the word "other" has been inserted in Section 10 as suggested.

In the light of your comments regarding refunds of unused portions of charges paid in advance, I will proceed with an appropriate amendment to the Regulations as you suggest.

I share the concern of the Committee regarding the slow progress being made in establishing ticketing arrangements and lesser fines than $50,000. I am glad to report that we have received co operative responses from most of the provinces. As a result, I am hopeful that procedures will be agreed shortly with all provincial governments, at which time the Fishing and Recreational Harbours Regulations can be amended accordingly.

Yours sincerely,

• 1130

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The note that I made was the action that we should take is to write on November 24, which is exactly four months after his previous letter, pointing out it is four months since his letter of July 24 and ask what progress has been made. Is everybody agreeable to that suggestion?

Mr. Kempling: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. The next one is Canada Mining Regulations, Territorial Lands Act, Public Lands Grants Act, SOR/77-900, SOR/78-813 and SOR/79-234.

[*Translation*]

Le 24 juillet 1980

L'honorable Perrin Beatty, député
Co-président du Comité des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur le Député,

Je vous remercie de votre lettre du 10 juin 1980 faisant état des observations du Comité relativement aux règlements sur les ports de pêche et de plaisance. Je suis heureux que les modifications aux articles 6, 8, 9, 10, 12 et 15 aient été jugées acceptables par le Comité et que l'expression «le capitaine responsable du navire» ait été remplacée par «le capitaine ou toute autre personne responsable du navire» comme il avait été proposé.

A la lumière de vos commentaires touchant le remboursement des périodes non utilisées, je veillerai à ce que les modifications nécessaires soient apportées au Règlement comme vous le suggérez.

Je m'inquiète tout comme le Comité de la lenteur des progrès réalisés pour établir les dispositions concernant l'émission du «bulletin» de citation et les amendes inférieures à $50. Je suis heureux de vous dire que nous avons reçu des réponses favorables de la plupart des provinces qui sont prêtes à collaborer. J'ose donc espérer que tous les gouvernements provinciaux s'entendront sous peu sur les procédures à adopter pour que nous puissions modifier en conséquence le Règlement sur les ports de pêche et de plaisance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes salutations distingées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A mon avis, nous devrions lui adresser une lettre le 24 novembre, indiquant que quatre mois exactement se sont écoulés depuis sa dernière lettre du 24 juillet et lui demandant quels progrès ont été accomplis depuis. Êtez-vous d'accord?

M. Kempling: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien. Maintenant, nous allons passer aux documents suivants, c'est-à-dire le règlement sur l'exploitation minière au Canada, loi sur les terres territoriales, loi sur les concessions de terres publiques, DORS/77-900, DORS/78-813 et DORS/79-234.

[*Texte*]

CANADA MINING REGULATIONS

Territorial Lands Act
Public Lands Grants Act

P.C. 1977-3149

January 22, 1980

SOR/77-900, SOR/78-813, SOR/79-234, Canada Mining Regulations and amendments

1. These Regulations are extensive, complex, as one would expect, involve a high degree of administrative sophistication, and provide for a wide range of diffused exercices of power, both administrative and rule-making. The enabling powers on which this elaborate structure is erected are not what one would expect. They are not detailed and extensive, but ather general and brief.

Territorial Lands Act

"4. Subject to this Act, the Governor in Council may authorize the sale, lease or other disposition of territorial lands and may make regulations authorizing the Minister to sell, lease or otherwise dispose of territorial lands subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe."

"8. The Governor in Council may make regulations for the leasing of mining rights in, under or upon territorial lands and the payment of royalties therefor, but such regulations shall provide for the protection of and compensation to the holders of surface rights."

19. The Governor in Council may

. . .

)(h) make regulations or orders with respect to any question affecting territorial lands under which persons designated in the regulations or orders may inquire into a question affecting territorial lands and may, for the purposes of such inquiry, summon and bring before them any person whose attendance they consider necessary to the inquiry, examine such person under oath, compel the production of documents and do all things necessary to provide a full and proper inquiry.

(i) prescribe a tariff of fees for copies of maps, plans, field notes, documents papers and other records pertaining to territorial lands, and for the preparation of documents evidencing a sale, lease or other disposition of territorial lands and for the registration of any documents pertaining to territorial lands.

(k) make such orders and regulations as are deemed necessary to carry out the purposes and provisions of this Act."

Public Lands Grants Act

"4. (1) The Governor in Council may

. . .

[*Traduction*]

RÈGLEMENT SUR L'EXPLOITATION MINIÈRE AU CANADA

Loi sur les terres territoriales
Loi sur les concessions de terres publiques

C.P. 1977-3149

Le 22 janvier 1980

DORS/77-900, DORS/78-813, DORS/79-234, Règlement sur l'exploitation minière au Canada—Modifications

1. Ce règlement d'une grande portée et complexité, comme on pouvait s'y attendre, demande de solides connaissances administratives et s'applique à toute une série de responsabilités en matière d'administration et de réglementation. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les pouvoirs sous-jacents à ce règlement ne sont ni détaillés, ni étendus; ils sont généraux et succints.

Loi sur les terre territoriales

4. Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, la location ou autre aliénation des terres territoriales, et établir des règlements autorisant le Ministre à vendre, céder à bail ou autrement aliéner des terres territoriales, sous réserve des restrictions et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.

8. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la location de droits miniers dans les terres territoriales, à leur surface ou dans leur sous-sol, et le paiement de redevances à cet égard; mais ces règlements doivent assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface.

19. Le gouverneur en conseil peut

. . .

h) établir des règlements ou ordonnances relativement à toute question qui touche aux terres territoriales, en vertu desquelles les personnes désignées dans ces règlements ou ordonnances peuvent s'enquérir d'une question concernant les terres territoriales et peuvent, pour les objects de pareille enquête sommer et appeler devant elles toute personne dont elles considèrent la présence comme nécessaire à l'enquête, interroger cette personne sous serment, l'obliger à produire des documents, et elles peuvent faire tout ce qui est nécessaire pour compléter une enquête convenable.

i) prescrire un tarif d'honoraires pour des copies de cartes, de plans, de carnets de notes, de documents, de pièces écrites ou d'autres régistres se rapportant aux terres territoriales et pour la préparation de documents attestant une vente, location ou autre aliénation de terres territoriales et pour l'enregistrement de tout document se rapportant à des terres territoriales;

k) établir les ordonnances et règlements jugés nécessaires pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi.

Loi sur les concessions de terres publiques

4. (1) Le gouverneur en conseil peut

. . .

[*Text*]

(b) make regulations authorizing the Minister having the control, management and administration of any such public lands to sell, lease or otherwise dispose of them, subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe;

(c) prescribe a tariff of fees for copies of maps, plans, field notes, documents, papers and other records pertaining to public lands, for the preparation of documents evidencing a sale, lease or other disposition of public lands and for the registration in any government department of any documents pertaining to public lands;"

At first blush such powers would hardly seem to extend to the great array of rules found in the Regulations. In particular, the whole exploration permit system, the jurisdiction of the Mining Recorders, many of the fees, the forfeiting of exploration deposits, the regulation of safety of claim working, all would seem to lie beyond the enabling powers. However, the interpretation of those powers must be informed by tradition. The development of Crown lands was throughout the Empire originally handled by extensive regulation, later usually replaced by elaborate statutes. The "free miner" tradition, that is that Crown lands are free and open to mineral exploration and use for development, must be taken to have been within the contemplation of Parliament, as also the basic system of discovery and claim-staking before the question of leasing mining rights arises. It is unfortunate that the legislation has been left at such a rudimentary stage and that it has never been elaborated to provide the framework of the system now found in the Regulations which express traditions and biases in favour of development Parliament has never had the opportunity to debate. A good case could be made for the Committee requesting the Department to provide a statutory framework for the exploitation of the mineral resources of the Territories in place of the total reliance on subordinate legislation which excludes both Parliament and the Territories from any say in such a vital matter which affects native peoples and environmental considerations not least of all.

Given that a Court would have to give a broad interpretation to the enabling powers on which these Regulations are based, it becomes very difficult to criticize them. For once it is admitted that the Regulations will cover the field, virtually without any statutory context, it becomes virtually impossible to draw the line at any particular provision, at any particular sub-delegation of rule-making power, at any particular discretion. The following comments are either explanatory or are offered in the belief that they pinpoint powers which are abuses of an admittedly vague and discretionary standard.

2. Section 3(2)

The qualification on any other act—"that appears to be necessary or expedient in the public interest . . . radioactive elements occur" is nonsensical. If an Act of Parliament is passed governing the development or operation of any mineral

[*Translation*]

b) établir des règlements autorisant le ministre qui a le contrôle, la gestion et l'administration de toutes terres publiques de cette nature à les vendre, louer ou autrement aliéner, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil;

c) prescrire un tarif des honoraires pour les copies de cartes, de plans, de carnets de notes, de documents, de pièces et d'autres dossiers concernant les terres publiques, pour la préparation de documents attestant une vente, location ou autre aliénation de terres publiques et pour l'enregistrement dans un département du gouvernement de tout document se rapportant à des terres publiques.

A première vue, ces pouvoirs semblent trop restreints pour servir de base à toutes les règles que renferme le règlement. En particulier, tout le système de permis d'exploitation, la compétence du registraire minier, bon nombre des droits, la confiscation des dépôts d'exploration et la sécurité des travaux reliés aux claims, tout cela semble dépasser le cadre de ces pouvoirs. Toutefois, leur étendue ne peut être interprétée qu'à la lumière des précédents. Le développement des terres de la Couronne était à l'origine soumis à un long règlement qui a été plus tard remplacé par des lois bien détaillées. Apparemment le Parlement a dû être influencé par la tradition voulant que les terres de la Couronne puissent être explorées et développées sans restriction aucune et semble avoir voulu préserver le système fondamental de découverte et de jalonnement d'un claim minier, avant de soulever la question de cession à bail des droits miniers. Il est regrettable que la loi soit demeurée aussi rudimentaire et qu'on n'y ait jamais défini le cadre du système sanctionné par les règlements actuels qui reposent sur des traditions et des préjugés favorables au développement, mais dont le Parlement n'a jamais eu l'occasion de discuter. Le Comité serait tout à fait en droit de demander au ministère d'adopter un cadre législatif régissant l'exploitation des ressources minérales des territoires pour qu'on ne soit plus obligé de se conformer à des règlements qui ne donnent droit de parole ni au Parlement ni aux territoires dans un domaine aussi important et qui touche aussi profondément les autochtones et l'environnement.

Étant donné qu'il faudrait s'en remettre à un tribunal pour déterminer quels sont les pouvoirs sous-jacents à ce règlement, il est très difficile de les critiquer. Car une fois qu'on admet qu'un certain domaine est, dans son ensemble, régi par un règlement presque sans contexte législatif, il est virtuellement impossible de délimiter nettement la portée d'une disposition d'un pouvoir de réglementation par sous-délégation ou de tout exercice de discrétion particulier. Les observations suivantes visent soit à expliquer ce qui précède, soit à indiquer comment l'application d'un règlement vague et arbitraire peut donner une autorité démesurée à certaines personnes ou organismes.

2. Article 3(2)

Il est absurde de préciser «qui semble nécessaire ou opportune dans l'intérêt public . . . dont les minerais renferment des éléments radioactifs» car si le Parlement adopte une loi sur le développement ou l'exploitation d'un claim minier ou d'une

[*Texte*]

claim or mine acquired under the Canada Mining Regulations, that Act will apply no matter what is said in the Canada Mining Regulations and no matter whether it is or appears to be necessary or expedient in the public interest. That Parliament would pass an Act not necessary or expedient in the public interest is not to be admitted.

3. The discretion imported into section 8(2) was removed by SOR/79-234 by the substitution of "shall" for "may". The automatic issuing of a licence to prospect would seem to be fundamental to the whole system.

4. Section 10(3)

It is noteworthy that quite drastic powers are vested in the Chief and not in a Mining Recorder who at least seems to be a somewhat quasi-judicial fellow. Not only does the Chief's discretion, the exercise of which is not attended by any rules of natural justice, extend to revoking a licence, but it also permits him to impose what is in effect a sentence of "no more licences" for any period he chooses with not even a maximum period set. It must be remembered too that while the right to prospect is sold for a nominal sum ($5.00) the licensee's investment of money and time can be substantial.

5. Since the Act is silent about basic philosophy as to entry on lands and as to Mining Recorders, their powers and jurisdiction, one is prompted to ask about section 11(2): when will the Recorder give permission? Does he hold a hearing? c.f. section 15 (7)

6. Section 22

When would a Recorder exercise his discretion to refuse to authorize the holder of the claim to establish new posts?

7. Section 29(6)(c)

If standardized acceptable terms exist, it would be better if they were set out.

8. Section 29(10)

This provision goes to the root of the exploration and permit system. What does "reasonable under the circumstances" mean? What are "the circumstances"—economic, military, environmental, interference with other uses . . . ?

9. Section 35(4) and 32(4)

In one sense this provision seems to allow the whole scheme for compelling exploration to be subvented: tracts of lands may be tied up with no money spent on them. *Quaere* whether this is a question of policy or an unusual and unexpected use of power.

[*Traduction*]

mine acquis aux termes du règlement sur l'exploitation minière au Canada, la loi doit s'appliquer peu importent les dispositions dudit règlement et peu importe si elle est nécessaire ou opportune dans l'intérêt public. Que le Parlement puisse adopter une loi qui n'est pas nécessaire ou opportune dans l'intérêt public est inadmissible.

3. Le sens de l'article 8(2) a été modifié dans le DORS/79-234 avec le remplacement de «doit» par «peut». La délivrance automatique d'un permis de prospection semble être un élément fondamental de tout le système.

4. Article 10(3)

A noter que le chef est investi de pouvoirs relativement importants, alors que le registraire minier ne l'est pas, même s'il occupe des fonctions quasi-judiciaires. Non seulement le chef peut-il, dans l'exercice de sa discrétion, laquelle n'est assujettie à aucune règle de justice naturelle, aller jusqu'à révoquer un permis, il peut aussi imposer ce qui correspond à une peine interdisant la possession d'un permis pour le temps qu'il juge opportun sans qu'aucun maximum ne soit spécifié. Il ne faut pas oublier que même si le droit de prospection est acquis pour la somme nominale de cinq dollars, l'argent et le temps investis par le titulaire d'un permis peuvent être considérables.

5. Étant donné que la loi ne dit rien du principe de base concernant l'accès aux terres et le rôle des registraires miniers, leurs pouvoirs et leurs compétences, on est en droit de s'interroger sur l'article 11(20: Quand le registraire donnera-t-il son autorisation? Tiendra-t-il une audience? (Voir l'article 15(7)).

6. Article 22

Quand le registraire minier peut-il, dans l'exercice de sa discrétion, refuser au détenteur d'un claim l'autorisation d'établir de nouvelles bornes d'emplacement?

7. Article 29(6)(c)

S'il existe des conditions acceptables normalisées, il conviendrait de les établir.

8. Article 29(10)

Cette disposition touche au fond de la question de l'exploration et des permis. Que signifie l'expression «raisonnable dans les circonstances»? S'agit-il de circonstances économiques, militaires, environnementales?

9. Article 35(4) 32(4)

En un sens, cette disposition semble mettre en échec l'incitation aux travaux d'exploration: des terres peuvent se trouver immobilisées sans qu'on y fasse des investissements. Il est à se demander s'il s'agit là d'une question de politique ou d'un exercice de pouvoir insolite.

[*Text*]

10. That satisfaction tests can often be avoided is shown by section 44(5) where a straight objective test is used.

11. Section 47

There is nothing approaching clear authority in the enabling powers for the granting of a right of entry and the right to require production of documents and papers. However broad the existing enabling powers might be regarded as being, the Committee has in the past insisted that Parliament must grant the power to enter and to require production of documents.

12. Section 50(2)

The use of the word "deemed" indicates that a legal fiction is being used. Property the Queen does not own is to be regarded as Hers. Again, the enabling statute really should provide this sort of thing.

13. Section 53(3)

Appeal is only allowed as to amount and not as to whether the circumstances (unspecified—see subsection (2)) really required the deposit of cash or security.

14. Section 58(10)

First, it is hard to see why the Minister's satisfaction should intrude into an objective matter of fact. Secondly, and more importantly, the Regulations, and not statute, are being used to establish nationality requirements, and requirements that exclude permanent residents (former "landed immigrants").

15. Section 65(8)(g)

The Minister's discretion is total. Why should the rate of depreciation be discretionary at all? If it is to be variable, which is not the same thing, why should not the determining factors be made into a rule and inserted in the Regulations?

The same considerations apply to the preproduction allowance referred to in paragraph (h).

16. Section 73

The sub-delegation of power to act ad hoc given to the Minister and to the engineer point up the inadequacy of the enabling powers which simply do not deal with the very basic problems of mining involved in the section. The granting of discretionary power to act (as also in section 74(3), for instance) is not substitute for the making of rules.

17. Section 76—Export Controls

The Committee has objected before to the principle embodied in section 76 when objecting to the approving Orders in Council under this section's predecessor. The Committee's

[*Translation*]

10. On peut éviter d'avoir à s'en remettre à des normes arbitraires comme le montre *l'article 44(5)* si l'on établit des règles précises et objectives.

11. Article 47

Il n'est nulle part clairement stipulé que les autorités aient le droit d'accorder aux intéressés la permission de pénétrer dans des lieux ou d'exiger d'eux des documents et des dossiers. Même si les pouvoirs sous-jacents aux règlements sont considérés comme assez étendus à cet égard, le Comité a déjà dit à plusieurs reprises que c'est au Parlement qu'il incombe d'octroyer aux intéressés le droit d'entrer dans un lieu et d'exiger d'eux des documents.

12. Article 50(2)

La question linguistique ne se pose pas dans la version française. Les biens n'appartenant pas à Sa Majesté doivent être considérés comme les siens. Encore une fois, la Loi devrait être claire à cet égard.

13. Article 53(3)

Il est permis d'interjeter appel en ce qui a trait au montant et non aux circonstances (manque de précision, voir au paragraphe (2)) qui ont rendu nécessaire le dépôt d'un certain montant ou d'une certaine garantie.

14. Article 58(10)

Premièrement, il est difficile de concevoir pourquoi le jugement du ministre doit intervenir dans une situation objective. Deuxièmement, et plus important encore, on se sert du règlement et non de la loi pour établir des critères fondés sur la nationalité et fixer des conditions qui excluent les résidents permanents (anciennement les «immigrants reçus»).

15. Article 65(8)(g)

La discrétion du ministre est totale. Pourquoi le taux d'amortissement devrait-il être discrétionnaire? Si le taux doit être variable, ce qui n'est pas la même chose, pourquoi les facteurs déterminants ne seraient-ils pas établis dans un règlement?

Les mêmes observations s'appliquent à l'allocation pour les dépenses antérieures à la production dont il est question à l'alinéa (h).

16. Article 73

Le fait que l'on fasse appel au ministre et à l'ingénieur pour régler les cas au fur et à mesure qu'ils se présentent, démontre bien que les pouvoirs habilitants sont incapables de traiter des problèmes miniers très fondamentaux que comporte cet article. L'octroi de pouvoirs discrétionnaires (comme à l'article 74(3), par exemple), ne remplace aucunement l'établissement de règlements.

17. Article 76—Contrôle des exportations

Le Comité a déjà manifesté son désaccord concernant le principe sous-jacent à l'article 76 lorsqu'il s'est opposé à l'approbation des décrets du Conseil prévus dans les articles

[*Texte*]

position was that the limitations and conditions which might by regulation be attached to the lease of Crown mineral rights (section 4(b), Public Lands Act) could not, in the absence of enabling authority, extend to the placing of export embargoes on minerals. The placing of such embargoes was thought to be collateral to the purposes of the Territorial Lands Act.

Section 76(1) gives no indication of when the Governor in Council will permit export of minerals or ores. The provision, therefore, amounts to a prohibition coupled with an unfettered discretionary power to permit which would be ultra vires a power to make regulations governing the export of ores and minerals, and even arguably ultra vires a power to prohibit export, even if there were such one or other powers, which neither enabling Act contains.

18. Section 84

This internal review mechanism would be much improved if the Minister were required to give reasons and if the applicant were given an opportunity to rebut any information provided to the Minister which is not already of public record.

19. The original form of section 86(4) is much to be preferred to that substituted by SOR/78-813. The phrase "subject to any applicable regulations then in force" has been replaced by the words "subject to such terms and conditions as the Minister may prescribe". A rule governing renewal of leases has been replaced by sub-delegation of power and the discretion of the Minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There are quite a few matters here. Mr. Eglington, would you go through this for us?

Mr. Eglington: This is an instance, Mr. Chairman, of an extremely detailed and extensive set of regulations governing a very important matter that are dealt with under enabling powers of great vagueness and generality. One would normally expect there to be some sort of legislation on the subject as, indeed, the government has reported to this committee it intends to introduce over oil and gas exploration, and so on, in the territories.

The enabling powers are very vague, and there are just a couple of points I would like to make about those.

Section 8 of the Territorial Lands Act places an obligation on the Governor in Council in making regulations to provide for the protection of, and compensation to, the holders of surface rights. The only section of the regulations that refers to the holders of the surface rights is Section 27, and the department has in correspondence confirmed that this is the only provision. It is a very thin provision, and it is really only subsection (3) which offers any protection to the site surface owner. It is that:

> The holder of a recorded claim who has been granted a surface lease or grant of the land comprised in the claim is not entitled to erect any building to be used as a dwelling or any mill, concentrator . . .

[*Traduction*]

antérieurs à celui-ci. Le Comité était d'avis que les limitations et conditions imposées par voie de réglementation à l'égard de droits d'exploitation de minéraux de la Couronne (article 4(b) de la Loi sur les terres publiques) ne pouvaient pas, en l'absence d'un texte habilitant, s'étendre jusqu'à l'imposition d'embargos d'exportation sur les minéraux. L'imposition de tels embargos était considérée comme cadrant avec les buts de la Loi sur les terres territoriales.

L'article 76(1) ne spécifie pas quand le gouverneur en conseil autorisera l'exportation de minéraux ou de minerais. Cette disposition constitue donc pratiquement une interdiction et revient à accorder à une autorité le pouvoir discrétionnaire sans réserve d'adopter des règlements régissant l'exportation de minerais et de minéraux et même à lui concéder le droit d'interdire les exportations. Or ce serait déjà un abus de pouvoir d'habiliter cette autorité à agir ainsi si le texte habilitant le stipulait, ce qui n'est pas le cas.

18. Article 84

Ce mécanisme de révision interne serait nettement amélioré si le ministre était tenu de donner des raisons et si le demandeur avait l'occasion de réfuter toute information fournie au ministre qui n'aurait pas déjà été rendue publique.

19. La formule initiale de l'article 86(4) devrait être préférée à celle qui l'a remplacée suite au DORS/78-813. L'expression «sous réserve de tout règlement applicable alors en vigueur» a été remplacée par «le ministre peut . . . lui accorder le renouvellement selon les modalités qu'il prescrit». On a remplacé un règlement régissant le renouvellement des concessions par des pouvoirs sous-délégués et la discrétion du ministre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Plusieurs questions sont traitées ici; monsieur Eglington.

M. Eglington: Il s'agit ici, monsieur le président, d'un ensemble de règlements extrêmement détaillés et complets, régissant une question très importante au moyen de pouvoirs déclaratoires beaucoup trop vagues et généraux. Normalement, ce domaine devrait être régi par une loi et, en fait, le gouvernement a fait savoir à ce comité qu'il avait l'intention d'en présenter une sur l'exploration du pétrole et du gaz naturel dans les territoires.

Les pouvoirs déclaratoires sont extrêmement vagues et je vais vous en dire quelques mots.

L'article 8 de la loi sur les terres territoriales oblige le Gouverneur en conseil à adopter des règlements pour assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface. L'article 27 est le seul article du règlement qui concerne les détenteurs des droits de surface, et le ministère nous l'a confirmé par écrit. Il s'agit d'une disposition très courte dont, en fait, seul le paragraphe (3) offre une protection quelconque au propriétaire de l'emplacement. Il est dit que:

> Le détenteur d'une revendication enregistrée qui a reçu une subvention ou un bail pour le territoire faisant l'objet de la revendication ne peut pas construire de bâtiment

[*Text*]

on the claim. There is no provision for compensation at all for the holders of surface rights, so that particular obligation on the Governor in Council has been honoured more in the breach than in the observance.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They could still sink a shaft, then, on the property.

Mr. Eglington: That is right. The other thing to note about these enabling powers that makes it very difficult to criticize the regulations is paragraph (k) of Section 19 of the Territorial Lands Act:

> make such orders and regulations as are deemed necessary to carry out the purposes and provisions of this Act.

If the word "deemed" did not appear there, that power would be simply an auxiliary power to make administrative arrangements of a minor kind, but the word "deemed", at least as it is construed by the Department of Justice, virtually gives the Governor in Council carte blanche to make whatever regulations are thought necessary for the purposes of implementing the statute, so that the enabling powers are very, very broad.

It is true that historically this was the way in which mining regulation was carried out, but in this century at least statutes have generally been introduced to govern this type of thing and the committee, I think, would be on very strong ground if it recommended that the Territorial Lands Act and the Public Lands Grants Act, which are quite slim documents, should be radically overhauled to include a proper framework for the exploitation of minerals in territorial lands and other Canadian lands that are not in the territories.

On the particular comments that start at item No. 2, I am not sure whether you want me to go through each of these or not. The other thing that I would particularly like to point out is Section 47 which deals with power of officers to enter premises, looking at records, and so on.

• 1135

This is the type of power that is conferred under the Combines Investigation Act and it is not limited simply to the mining site. It extends to any premises or place in Canada in which any business is carried on in connection with a claim or mine site, or any records or books of account required by the regulations are or should be kept.

So that, of course, will extend to the head office of any mining company in Toronto that has actities going on in Canada lands. That is an exceedingly wide power of entry and search, and imposes obligations also on those at the premises to assist the officer searching, and that is the sort of power that ought to be conferred by statute and not by regulation.

Item number 17 has been before the committee before in dealing with particular orders limiting the export of minerals, and the committee has objected before but we have never got anywhere with the objection, but it could be made again. I am

[*Translation*]

> devant servir d'habitation, d'usine, de concentrateur etc . . .

Rien ne prévoit l'indemnisation des détenteurs des droits de surface, de sorte que cette obligation particulière du Gouverneur en conseil a été en quelque sorte négligée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Toutefois, le détenteur peut toujours creuser un puits sur sa propriété?

M. Eglington: C'est exact. J'aimerais également signaler, au sujet de ces pouvoirs déclaratoires, que le paragraphe (k) de l'article 19 de la loi sur les terres territoriales nous rend la tâche particulièrement difficile lorsqu'on veut critiquer ce règlement; il y est dit:

> Établir les ordonnances et règlements jugés nécessaires pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi.

S'il n'y avait pas le mot «jugés», ce pouvoir ne serait qu'un pouvoir auxiliaire de faire des arrangements administratifs mineurs; toutefois, la présence du mot «jugés», tout au moins selon l'interprétation que lui donne le ministère de la Justice, revient en fait à donner au Gouverneur en conseil carte blanche pour établir les règlements qu'il juge nécessaire à l'application de la loi. Ces pouvoirs déclaratoires sont donc extrêmement vastes.

Certes, autrefois, c'est ainsi qu'on réglementait l'exploitation minière; toutefois, depuis le début du siècle, des lois ont généralement été présentées pour régir ce type d'activités et le comité aurait tout à fait raison, à mon avis, de recommander que la Loi sur les terres territoriales et la Loi sur les concessions de terres publiques, qui sont des textes très courts, soient complètement remaniées afin d'inclure un cadre administratif adéquat pour l'exploitation des ressources minières des terres territoriales et des autres régions du Canada.

En ce qui concerne le paragraphe numéro 2, je ne sais pas si vous voulez que je vous donne tous les détails. Je dois par contre vous mentionner que l'article 47 porte sur les pouvoirs des autorités de pénétrer dans des lieux, de consulter des documents ou des dossiers etc . . .

C'est le genre de pouvoir que confère la Loi sur les coalitions et il n'est pas circonscrit à l'emplacement de l'exploitation minière. En effet, ce pouvoir s'étend à tous les lieux ou structures au Canada où se poursuivent des activités reliées à une revendication ou à un emplacement minier, ainsi qu'aux dossiers ou livres de comptes exigés par les règlements.

Ainsi, ces pouvoirs engloberont le siège social d'une société minière de Toronto qui exploite des terres du Canada. Il s'agit donc d'un pouvoir de perquisition extrêmement vaste, puisqu'il oblige également les intéressés à aider les agents à faire cette perquisition. A mon avis, pareils pouvoirs devraient être conférés par une loi et non pas par un règlement.

Le paragraphe numéro 17 a déjà été soumis au comité; il s'agit des ordonnances limitant l'exportation des minéraux et le comité s'y était déjà opposé, mais sans plus. Voulez-vous que

[*Texte*]

not sure whether you would like me to take these up with the department.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Can I start with number 2 which refers to Section 3(2)? I have a question here. Are valid regulations under one act subject automatically to provisions in another act? I just could not quite follow your remarks here.

Mr. Eglington: The criticism that is embodied in item 2 is directed to the qualification of the word "act", rather than to the regulations. Whether or not these regulations are automatically subject to another set of regulations is a very nice point. If the two are in conflict, my opinion is that it would be the regulations made under the later statute that would apply, or the special statute. For instance, if there was a special statute that dealt with some particular aspect of mining, the regulations under those would take precedence over the regulations made under these very general powers.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Or even the regulations under the later act could take precedence over actual sections in the previous act, not just regulations. In other words, regulations could have the same enabling power.

Mr. Eglington: But the actual qualification on the act seems very peculiar, to say that it is an act that "appears"—it does not say to whom—"to be necessary or expedient in the public interet for governing the development," etc. Well, every act presumably appeared necessary or expedient to Parliament.

Mr. Kempling: Surely in this particular instance, if there was a violation of the Combines Investigation Act, unless they were exempted from the provisions of the act, the act would apply to them the same as it would to anyone else.

Mr. Eglington: Definitely.

Mr. Kempling: Under the Bank Act the banks are exempt from certain sections of the Combines Investigation Act. But it is a point, I suppose. It is pretty broad power. I think my concern would be if someone were just going to indiscriminately enter in and seize documents. I get frightened about this sort of thing because I had a conversation with some police authorities some while back, several years ago, and we were talking about how they go about investigations.

One of the police authorities who has since retired, so I can tell this story without injuring him, said to me: "Well, if we get a real tough one we do at tax job on him." I said: "What do you mean?" He said: "Well, we talk to the horseman, and we back up a van and we clean out his office, just to harass him." I said: "You are putting me on." He said: "Oh, no, this is standard practice."

That caused me to be really concerned, that the provisions of some of our statutes in income tax and combines could be abused that way, not because anyone has accused them of wrongdoing under the act but because someone for some other reason wanted to harass an individual and found that they could do it through this action. I believe it still goes on today, but I think it is kept very much under cover.

[*Traduction*]

je communique à nouveau au ministère concerné votre opposition à ce règlement?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puis-je revenir au paragraphe numéro 2 qui porte sur l'article numéro 3(2)? J'aimerais poser une question à ce sujet. Les règlements d'une loi sont-ils automatiquement soumis aux dispositions d'une autre loi? Je n'ai pas très bien compris ce que vous avez dit à ce sujet.

M. Eglington: Au paragraphe 2, je critique essentiellement l'emploi du terme «loi», au lieu du terme «règlement». Quant à savoir si ces règlements sont automatiquement soumis au règlement d'une autre loi, il serait intéressant d'en débattre. Si les deux sont contradictoires, il me semble que ce sont les règlements relatifs à la loi la plus récente ou à la loi spéciale qui auraient primauté. Par exemple, si une loi spéciale est adoptée en ce qui concerne certains aspects particuliers de l'exploitation minière, les règlements se rapportant à cette loi auraient primauté sur ceux qui ont été établis en vertu de ces pouvoirs très généraux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les règlements adoptés en vertu d'une loi ultérieure auraient primauté sur les articles de la loi précédente, et pas simplement sur les règlements? En d'autres termes, les règlements peuvent conférer les mêmes pouvoirs déclaratoires.

M. Eglington: Toutefois, il est très curieux qu'une loi «semble» (on ne sait pas pourquoi qui) ... «nécessaire ou opportune dans l'intérêt public», etc. En effet, n'importe quelle loi est censée avoir été jugée nécessaire ou opportune par le Parlement.

M. Kempling: Dans ce cas-ci, s'il y avait violation de la Loi sur les coalitions, cette loi s'appliquerait comme ailleurs, à moins d'une dispense spéciale.

M. Eglington: Absolument.

M. Kempling: La Loi sur les banques dispensent les banques de l'application de certains articles de la Loi sur les coalitions. Je reconnais toutefois qu'il s'agit d'un pouvoir très vaste, surtout si quelqu'un fait des perquisitions à tort et à travers. Cela m'inquiète d'autant plus que je me souviens avoir eu une conversation avec des policiers, il y a quelques années, qui me racontaient comment ils procédaient pour faire des enquêtes.

L'un d'entre eux m'avait dit, et je peux vous le raconter puisqu'il est maintenant à la retraite: «quand on tombe sur un dur, on fait une perquisition chez lui pour impôt». Quand je lui ai demandé ce qu'il entendait par là, il m'a répondu: «nous faisons venir un camion et nous vidons son bureau, rien que pour l'embêter». Comme je croyais qu'il plaisantait, il m'a dit que non, que c'était une pratique courante.

Je trouve donc fort inquiétant que l'on puisse ainsi abuser des dispositions de nos lois sur l'impôt et sur les coalitions, et cela dans le but, non pas de poursuivre quelqu'un en vertu de cette loi, mais simplement de le harceler pour n'importe quelle raison. Je crois bien que ce genre de harcèlement continue encore aujourd'hui, mais de façon beaucoup plus discrète.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess we should obviously write some letter on that Section 47. I guess we had better go through these items individually.

Mr. Dubois: Section 47?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 3 has been taken care of.

Mr. Kempling: They made the necessary corrections.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is nothing to do on Section 3. Number 4, which is Section 10(3), my query there is what about Section 28 of the Federal Court Act? Could this not be argued as quasi-judicial, and therefore there would be a right of appeal?

Mr. Eglington: Not only under the Federal Court Act. The regulations themselves provide under Section 84 a sort of in-house appeal to the minister as well, so that there is that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but you say:

> Not only does the Chief's discretion, the exercise of which is not attended by any rules of natural justice, . . .

But it is automatic, if it is quasi-judicial he must, under Section 28 of the Federal Court Act, act obeying the rules of natural justice.

Mr. Eglington: That is assuming that this power would be held to be one that has to be exercised in a quasi-judicial fashion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but you even say yourself . . . "who at least seems to be . . . somewhat quasi-judicial" . . . I have a great deal of difficulty.

Mr. Eglington: It is the mining recorder who is obviously quasi-judicial; I am not sure about the chief.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would say the chief. You know, there is a lot of difficulty in deciding what is administrative and what is quasi-judicial, but in fact I would hae thought that the discretion in this kind of case could be successfully argued as quasi-judicial.

Mr. Eglington: I would hope so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Therefore, the rules of natural justice apply, because it is quasi-judicial without being set out.

Mr. Eglington: We still have the problem that he has the power to impose what really amounts to a penalty.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes.

Mr. Eglington: Then that actual decision of his is not reviewable. You can say you did not get a hearing and so on, and argue it is quasi-judicial, but the Federal Court cannot say the penalty he imposed was excessive.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no; they would just have the rights that you have, the ordinary rights under

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): A mon avis, nous devrions intervenir au sujet de cet article 47. Nous ferions peut-être mieux d'examiner ces articles l'un après l'autre.

M. Dubois: L'article 47?

Le coprésident (sénateur Godfrey): On a déjà réglé le paragraphe numéro 3.

M. Kempling: Ils ont apporté les corrections nécessaires.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous n'avons donc plus rien à faire au sujet du paragraphe 3. Le paragraphe suivant porte sur l'article 10(3) et, à ce sujet, je voudrais savoir ce qu'il en est de l'article 28 de la loi sur la Cour fédérale? Ne peut-on prétendre qu'il s'agit là de fonction quasi-judiciaire et que, par conséquent, il devrait y avoir un droit d'appel?

M. Eglington: Pas en vertu de la loi sur la Cour fédérale. Les règlements eux-mêmes prévoient, en vertu de l'article 84, une sorte de droit d'appel interne au ministre; donc, on a déjà ça.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Certes, mais vous dites:

> Non seulement le chef peut-il, dans l'exercice de sa discrétion, laquelle n'est assujettie à aucune règle de justice naturelle, . . .

Or, si ses fonctions sont quasi-juridiques, il doit, automatiquement, conformément à l'article 28 de la loi sur la Cour fédérale, observer les règles de justice naturelle.

M. Eglington: Vous supposez alors que ce pouvoir doit: être exercé de façon quasi-juridique?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais vous dites vous-mêmes . . . «il occupe des fonctions quasi-judiciaires» . . . J'ai du mal à comprendre.

M. Eglington: C'est le registraire minier qui occupe des fonctions quasi-judiciaires, mais pas le chef.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Moi je crois que c'est le chef. Vous savez, il est très difficile de déterminer ce qui est administratif et ce qui est quasi-juridique; en fait, je pensais qu'un pouvoir discrétionnaire de ce genre pourrait facilement être interprété comme quasi-juridique.

M. Eglington: J'espère que oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En conséquence, les règles de justice naturelle s'appliquent, étant donné qu'il s'agit de fonctions quasi-juridiques, même si cela n'est pas clairement indiqué.

M. Eglington: Nous avons toujours un problème puisque cette personne a le pouvoir d'imposer ce qui revient à une sanction.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet.

M. Eglington: Et sa décision est définitive. Certes, vous pouvez toujours prétendre que vous n'avez pas été entendu et qu'il s'agit de pouvoirs quasi-juridique, mais la Cour fédérale ne peut pas décréter que la sanction qu'il a imposée étant excessive.

le coprésident (sénateur Godfrey): Non, ils n'ont que les droits ordinaires mentionnés à l'article 28. Il s'agit alors de

[*Texte*]

Section 28. Was it against all the evidence, and were the rules of natural justice breached? Just like anybody else. That is nothing unusual.

Mr. Eglington: Well, you see, that goes to whether or not he is going to revoke the licence, but what I think this committee has got to be concerned about is the next part:

> . . . and may direct . . .

. . . and he has a discretion . . .

> . . . that no other licence be issued to that person during such period as the Chief may prescribe.

So there is an open-ended power there to impose what is in fact a penalty: no more licence for you for six months, five years, ten years, twenty-five years.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Eglington: Penalties are the thing we always say should be imposed by statute and not by regulation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I see. We are forgetting now about the rules of natural justice. You are now saying that you do not think the enabling power permits a penalty.

Mr. Eglington: That is the attitude the committee always takes, that unless there is a specific enabling power that says you can impose a penalty, you cannot do it by regulation.

I think I perhaps misled you by an infelicitous expression. What I meant to say, that the exercise of which is not attended by any rules of natural justice, was not that the rules of natural justice might not be imposed by a court, but that the sections themselves do not say that he must give hearing, and all the rest of it. That was an unfortunately poor way of wording it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In other statutes it is just taken for granted. You do not put everything into an act which is taken for granted, and one of them is that you have got to obey the rules of natural justice if you are exercising quasi-judicial functions. However, we have argued that one out, so I do not think we need to make any comment on that. But your second point is that, in fact, it is ultra vires.

Mr. Eglington: Yes, he is imposing what is in effect a penalty.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we should write about that. Is everybody agreed?

Mr. Dubois: I have a question . . . J'aurais une question à poser . . . J'ai lu assez rapidement ce règlement, et quand on dit:

> le chef peut, sur preuve jugée satisfaisante . . .

Est-ce qu'à un endroit quelconque, on nous précise ce qu'il faut entendre par «preuve jugée satisfaisante»? Entendez-vous par là: «juger de sa discrétion»? Parce que je ne vois nulle part dans cette partie de l'article ce qu'il faut entendre par «preuve jugée satisfaisante». Qu'en pensez-vous?

[*Traduction*]

déterminer si les règles de justice naturelle ont été violées. Il n'y a là rien de surprenant.

M. Eglington: Toutefois, la question est de savoir s'il va révoquer ou non le permis et, à mon avis, le comité devrait plutôt se préoccuper de ce qui suit:

> Il peut aussi imposer . . .

. . . dans l'exercice de sa discrétion . . .

> . . . Il peut aussi imposer ce qui correspond à une peine interdisant la possession d'un permis pour le temps qu'il juge opportun, sans qu'aucun maximum ne soit spécifié.

Donc, il a le pouvoir illimité d'imposer ce qui revient à une sanction, puisqu'il peut révoquer votre permis pendant 6 mois, 5 ans, 10 ans ou même 25 ans.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

M. Eglington: Or, nous répétons constamment que les sanctions devraient être imposées par des lois et non pas par des règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je comprends. Vous ne parlez plus des règles de justice naturelle, mais plutôt de ce pouvoir déclaratoire qui autorise la personne en question à imposer des sanctions.

M. Eglington: C'est la position que votre comité a toujours adoptée, à savoir que des règlements ne peuvent pas conférer un pouvoir déclaratoire particulier d'imposer des sanctions.

Je vous ai peut-être induit en erreur en employant des expressions mal choisies. Quand j'ai dit que sa discrétion n'est assujettie à aucune règle de justice naturelle, je ne veux pas dire que les règles de justice naturelle ne peuvent pas être imposées par un tribunal, mais que les articles eux-mêmes ne l'obligent pas à organiser une audience et ainsi de suite. C'est donc mal exprimé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans d'autres lois, on le prend tout simplement pour acquis. En effet, dans une loi, on n'inscrit pas ce qui va de soi, à savoir qu'il faut respecter les règles de justice naturelle lorsqu'on exerce des fonctions quasi-juridiques. Cependant, je pense qu'on en a discuté assez longtemps; ce n'est pas la peine de faire d'autres commentaires à ce sujet. Par ailleurs, vous dites que c'est *ultra vires*.

M. Eglington: Oui, puisqu'il impose ce qui en fait est une sanction.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions alors intervenir. Êtes-vous d'accord?

M. Dubois: J'aimerais poser une question . . . I have a question . . . I just glanced over this regulation whare it is said:

> The Chief may, with satisfactory evidence . . .

Is it said, anywhere, what is meant by "satisfactory evidence"? What do you mean by "discretion", because I do not see any where in this section what is to be meant by "satisfactory evidence". Do you have any comments?

[*Text*]

• 1145

Mr. Eglington: This gets us back to the point that we touched on last week a little bit. What does "to his satisfaction" mean, and is it reviewable? As far as I know, there is no specific authority in Canadian jurisprudence which says that satisfaction is reviewable, or that it has got to be satisfaction that a reasonable man would have in the position of the chief, or the person who is exercising the discretion.

There is authority in a recent case in the House of Lords, the Thamesside Inner Educational Authority and the Secretary of State for Education, that the satisfaction test is itself a quasi-judicial test and it must be such evidence as would, on the balance of probabilities, satisfy a reasonable man. But one of the objections to these satisfaction tests is that they are a shorthand, and they are used so that they do not have to set out in the regulations what will be the test or what the criteria will be or how much evidence there must be, and since most civil servants are legalistic—I do not mean that they are necessarily lawyers—but they look to their texts and it says "prove to my satisfaction", and I am not satisfied.

The use of that test, even if it is on authority reviewable, tends to encourage people to act as if it is a totally unreviewable subjective test. But nowhere is it set out what must be established in order to satisfy. You see, it is simply constituting him, assuming it is a quasi-judicial function, as a mini court, and all one can do is trust that he will guide himself in the same way that a court would.

Mr. Dubois: No appeals.

Mr. Eglington: There is a type of appeal under Section 84 of the regulations.

> Any person who is dissatisfied with any order, decision or direction . . . by . . . the Chief . . . may, within thirty days . . . apply to the Minister in writing for a review of the matter . . .

I think Section 84 itself is defective because it does not say that you can make representations and that any other information the minister gets must be notified to you so that you can put in a response to it. That is covered in item 18 of the comment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose, again, it is a question of whether it is quasi-judicial. You can still appeal to the minister and the court if the rules of natural justice were breached.

Mr. Eglington: Again I think this illustrates to some extent the need for statutory action to set up this system of mining wardens and the chief, and so on, to give some sort of statutory framework to this whole system.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess we are in agreement with that observation. We will go through the rest and see what we will do with them.

Number 5: does he hold a hearing? Again I guess that probably comes back to the old question of natural justice.

[*Translation*]

M. Eglington: Cela nous ramène à ce dont nous parlions la semaine dernière. Que veut dire «preuve jugée satisfaisante», et sa décision est-elle définitive? Que je sache, aucun cas de jurisprudence canadienne n'indique que cette décision n'est pas définitive, ou que cette «satisfaction» doit être celle d'un homme raisonnable qui occuperait le poste de chef, ou qui aurait l'exercice de cette discrétion.

Récemment, la Chambre des lords a étudié le cas du Thamesside Inner Educational Authority et du secrétaire d'État à l'éducation, et il en est ressorti qu'un pouvoir discrétionnaire était en quelque sorte un pouvoir quasi-juridique et que, par preuve satisfaisante, on entendait une preuve susceptible de satisfaire un homme raisonnable. Toutefois, ce qui ne me plaît pas dans cette formule «à sa satisfaction», c'et que les critères ne sont pas précisés dans les règlements, de sorte que la plupart des fonctionnaires, en voulant appliquer la loi à la lettre sans pour autant être avocats, se disent qu'ils sont «satisfaits,» alors que je ne le suis pas.

L'emploi de cette formule encourage les gens à agir comme si leurs décisions étaient définitives. Or, rien dans les règlements n'indique dans quelle mesure quelque chose est satisfaisant. L'emploi d'une telle formule revient donc à donner aux fonctionnaires une fonction quasi-juridique et, le mieux qu'on puisse espérer, c'est qu'ils se conduisent de la même façon qu'un tribunal.

M. Dubois: Il n'y a pas de droits d'appel.

M. Eglington: Un genre de droit d'appel est prévu par l'article 84 des règlements.

> Celui qui n'est pas satisfait d'une ordonnance, d'une décision ou d'une directive du chef peut, dans les 30 jours, interjeter appel auprès du ministre, par écrit, pour que son cas soit révisé . . .

A mon avis, l'article 84 contient une grave lacune, étant donné qu'il n'indique pas que l'intéressé peut faire des démarches pour se défendre; il n'oblige pas non plus le ministre à communiquer à l'intéressé toute information qu'il aurait reçue à son sujet, afin que celui-ci puisse lui répondre. Je traite de cette question au paragraphe 18.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Encore une fois, la question est de savoir s'il s'agit d'une fonction quasi-juridique ou non. Vous pouvez toujours interjeter appel auprès du ministre ou du tribunal si les règles de justice naturelle sont violées.

M. Eglington: A mon avis, cela souligne encore la nécessité d'adopter une loi pour structurer tout ce système de gardes miniers et de chefs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que nous sommes d'accord là-dessus. Passons maintenant au paragraphe suivant.

Paragraphe 5: Tiendra-t-il une audience? On en revient donc à cette vieille question de justice naturelle.

[*Texte*]

Mr. Eglington: In Section 11(2) there is requirement for a hearing, but in Section 15(7) a hearing actually is required. Presumably the draftsman of the regulations wanted to make sure there was a hearing in one case and not necessarily in another.

• 1150

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We should draw that to their attention, because there might be an implication there that they do not have to hold a hearing if this is provided, or the recorder himself might think they did not.

Section 22. I must say I thought that instead of "the recorder may" it should be "shall", or if the tow conditions have been satisfied in (a) and (b) it is, in fact, automatic. I suppose we could inquire there again why it is permissive and in what circumstances would it not be. I suppose if he were to discover that the holder of the claim was responsible for moving the stakes, or something, he might decide that that would not entitle the holder to new posts.

Number 7. I have a query on this one. Well, it is probably a bit of nit-picking on that one, I guess, because banks may vary from bank to bank.

Mr. Kempling: Is there such a thing as a guaranteed promissory note? I do not think there is. There is a promissory note, but I have never heard of a guaranteed promissory note—or a letter of credit.

Mr. Eglington: I took that no mean a promissory note guaranteed by somebody.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Something like a certified cheque. You go to the bank and get it certified.

Mr. Kempling: You say, guaranteed by another party. Is that your point?

Mr. Eglington: That is what I took it to mean.

Mr. Kempling: Well, I do not think the bank guarantees a promissory note the same as they do with certifying a cheque. I do not ever recall that. In my commercial dealings, I have never seen it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Neither have I.

Mr. Kempling: I have had letters of credit, irrevocable letters of credit, and that sort of thing—demand notes and promissory notes.

Mr. Eglington: If it were guaranteed by the bank, there would be no need for the words "in terms acceptable to the Chief" for its promise to honour on presentation.

Mr. Kempling: That is right.

Mr. Eglington: We could ask them what this negotiable instrument is, a guaranteed promissory note.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Your comment is, "If standardized acceptable terms exist, it would be better if they were set out". Well, whether they exist or not, I think they should at least have the power to be able to say, "Look, we want an instrument that we know we can collect on."

Mr. Kempling: Sure.

[*Traduction*]

M. Eglington: L'article 11(2) n'exige pas la tenue d'une audience, mais l'article 15(7) le fait. On peut donc en conclure que les rédacteurs des règlements voulaient s'assurer qu'une audience était obligatoire dans un cas, et pas forcément dans un autre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions porter cela à leur attention, parce qu'on pourrait croire ou le registraire lui-même pourrait croire qu'ils ne sont pas obligés de tenir une audience dans ce cas.

Article 22. Je crois qu'on devrait utiliser «doit», plutôt que «peut», ou si les conditions ont été satisfaites dans (a) et en (b) ce serait automatique. Nous pourrions peut-être leur demander une nouvelle fois, pourquoi on emploie le verbe «pouvoir, et dans quelles circonstances on ne pourrait pas. Si l'on découvrait que le propriétaire des titres est celui qui a déplacé les jalons, le registraire pourrait décider à ce moment-là, le propriétaire n'aurait pas le droit d'avoir de nouveaux piquets.

Le numéro 7. J'ai une question à ce sujet. Je coupe peut-être des cheveux en quatre, parce que ce n'est pas toujours la même chose d'une banque à l'autre.

M. Kempling: Est-ce que cela existe, des billets promissoires garantis? Je ne le pense pas. Il y a des billets promissoires, mais je n'ai jamais entendu parler d'un billet promissoire garanti, pas plus que d'une lettre de crédit garantie.

M. Eglington: Je croyais qu'on entendait par là un billet promissoire garanti par quelqu'un.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Un peu comme un chèque certifié. C'est la banque qui certifie votre chèque.

M. Kempling: Vous dites garanti par quelqu'un d'autre. C'est bien cela?

M. Eglington: C'est ce que j'avais compris.

M. Kempling: Je ne crois pas que les banques garantissent les billets promissoires comme elles certifient les chèques. Je ne me souviens pas d'avoir déjà vu cela. Je ne l'ai jamais vue faire dans le cours de mes affaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Moi non plus.

M. Kempling: J'ai eu des lettres de crédit irrévocables, et ce genre de choses, des billets promissoires etc.,

M. Eglington: Si c'était garanti par la banque, il ne serait pas nécessaire de dire «à des conditions acceptables au chef», lorsqu'on parle de la promesse d'honorer ces bilelts sur présentation.

M. Kempling: C'est vrai.

M. Eglington: Nous pourrions leur demander ce que c'est en fait qu'un billet promissoire garanti.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous dites que si des conditions acceptables normalisées existent, il vaudrait mieux qu'elles soient exposées. Qu'elles existent ou non, je pense qu'ils devraient au moins pouvoir dire qu'ils veulent un instrument efficace.

M. Kempling: Certainement.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And it will vary from bank to bank, and so on. I think we are nit-picking to pursue that matter any further. My suggestion is we do not do anything about that one.

Number 8. Section 29(10).

Mr. Dubois: It is always at the discretion, is it not?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I wonder if we could enquire from them just what they mean by "is reasonable under the circustances". Just write a letter to them.

Mr. Dubois: I think it is always at the discretion of the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but I would like to make that inquiry.

Number 9.

Mr. Eglington: This is the system which allows you to spend a lot more money on exploration in one part of your group permit and then it is applied to the other. Really that is a matter of policy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, that is not what it says.

Mr. Eglington: Section 35(4).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. It says that where you spend more than you need on exploratory work, you can apply it on representation work which is different from exploratory. It is all in the same area.

Mr. Eglington: It is Section 32(4) that says that you can . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I look at Section 35(4). You will see that any amount spent on exploratory work may be applied towards representation work within the permit area.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And the permit area is the same in both circumstances. In other words, if you do more than you need, you can apply it to the next stage. The question of representation work is like development work.

Mr. Eglington: That is right. It is Section 32(4).

> (4) The value of the exploratory work, . . . performed in any prospecting permit area shall, . . . be applied to any or all of the permit areas within the group, . . .

But I think that is a matter of policy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Section 32(4). Oh, I see; instead of a group. I used to do, many many years ago, a lot of mining work but all that has been standard practice for years. If you sort of spend more money, at least you can sort of apply it. It is really a matter of policy, so I do not think we should do anything on that.

Number 10.

Mr. Eglington: This is only explanatory.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Okay.

Number 11. We could deal with that. Well, we did right on that one because, as you said, it goes beyond.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela variera d'une banque à l'autre. Je pense que nous sommes en train de fendre des cheveux en quatre. Je propose qu'on laisse tomber cela.

Numéro 8. Paragraphe 29 (10).

M. Dubois: C'est toujours laissé à la discrétion, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pourrions peut-être leur demander ce qu'ils entendent par «est raisonnable dans les circonstances». Envoyez-leur une lettre.

M. Dubois: Je pense que c'est toujours à la discrétion de . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais je vais quand même faire la demande.

Numéro 9.

M. Eglington: C'est un système qui vous autorise à dépenser beaucoup d'argent pour l'exploration en vertu d'un permis de groupe, et cette autorisation est ensuite appliquée à l'autre partie du groupe. C'est plutôt une question de politique.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, ce n'est pas ce qui est écrit.

M. Eglington: Paragraphe 35(4).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Il dit que lorsqu'on dépense plus que ce qui n'est nécessaire pour l'exploration, on peut appliquer cela à la représentation, ce qui est différent. C'est tout dans le même domaine.

M. Eglington: Le paragraphe 32(4) stipule qu'on peut . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai déjà regardé le paragraphe 35(4). Vous verrez que toute somme dépensée à de l'exploration peut être imputée à la représentation dans le cadre du permis.

M. Eglington: C'est vrai.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et le cadre du permis est le même dans les deux cas. Autrement dit, si vous en faites plus que nécessaire, vous pouvez imputer cela à l'étape suivante. La question de la représentation est semblable à celle du développement.

M. Eglington: C'est vrai. C'est l'article 32(4).

> (4) La valeur de l'exploration effectuée dans le cadre d'un permis de prospection peut être imputé à toutes les autres activités figurant dans le permis en question.

Je pense cependant que c'est une questions de politique.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Article 32(4). Oh, je vois. Ce n'est pas un groupe. Il y a bien des années, j'ai travaillé dans le secteur minier mais tout cela est pratique courante depuis des années. Si vous dépensez plus d'argent, vous pouvez au moins l'imputer à autre chose. C'est une question de politique, je ne pense pas que nous devrions faire quoi que ce soit à ce sujet.

Numéro 10.

M. Eglington: Ce n'est qu'une note explicative.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Numéro 11. Nous pourrions régler cette question. Nous avons bien fait dans ce cas-là, parce que comme vous l'avez dit, cela va plus loin.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 12. I could not quite follow that.

Mr. Eglington: Well, what it really amounts to is saying that the property becomes the Queen's property although it is, in fact, somebody else's, so it is a form of forfeiture.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is our criticism?

Mr. Eglington: We used to be of the attitude that if you are going to have seizures and forfeitures, they should be provided for in the act. But I am not saying by any means it would be held to be ultra vires, because I think these enabling powers would be given a very, very broad interpretation. If they ever do have a statute to govern this, they should provide for forfeitures, and so on.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, as long as it is not ultra vires. I must say that I would not do anything about it because it seems to be a rather reasonable provision. I do not think we should do anything on that one.

Number 13, Section 53(3). Yes, I think that is a valid comment and we should write on that one. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 14, Section 58(10). I think those are both valid comments and that we should write on those two. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 15, Section 65(8)(g). Yes, I think that is a valid comment too, and that we should write on that. Is everybody agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 16, Section 73. Again I think it is a valid comment. Has anybody any comments? Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 17. The same for Section 76. Both are valid comments and we should write on those.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 18, Section 84. It seems to be a valid comment. Are there any comments?

Mr. Dubois: Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 19, Section 86(4). A valid comment, and write on that.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will go on to the next one. Pine Point Mines Limited Zinc Export Order, 1978, SOR/78-328.

Mr. Eglington: That relates to one of the last items in that comment because if Section 76(1) of the regulations is ultra vires then, of course, those orders are ultra vires.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

[*Traduction*]

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le numéro 12. Je ne comprends pas très bien.

M. Eglington: En fait, c'est presque une confiscation puisque une propriété qui appartient à quelqu'un devient la propriété de la Couronne.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelle est votre critique à cet égard?

M. Eglington: Nous avons toujours dit que s'il doit y avoir des saisies ou des confiscations, cela devrait être prévu dans la loi. Je ne peux pas dire que cela est inconstitutionnel, parce que ces pouvoirs habilitants peuvent recevoir une interprétation très large. Si jamais il y a une loi pour régir cette question, il faudrait qu'elle prévoie les confiscations, etc.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien, tant que ce n'est pas inconstitutionnel. Je dois dire que je ne ferai rien à ce sujet, parce que cela m'a l'air d'une disposition tout à fait raisonnable. Je ne pense pas que nous devrions faire quoi que ce soit à ce sujet.

Numéro 13, paragraphe 53(3). Je crois que ce commentaire est valable et nous devrions écrire une lettre. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 14, paragraphe 58(10). Ce sont deux observations valables et nous devrions également écrire une lettre à leur sujet. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 15, alinéa 65(8)(g). C'est également une observation valable et nous devrions envoyer une lettre. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 16, article 73. C'est une autre observation valable. Est-ce que quelqu'un a des commentaires à faire? Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 17. Article 76. Les deux observations sont valables et nous devrions écrire une lettre à leur sujet.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 18, article 84. Cela me semble être une observation valable. Y a-t-il des commentaires?

M. Dubois: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Numéro 19, paragraphe 86(4). Observation valable, écrire une lettre.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous passons au suivant. Le DORS/78-328 ordonnance sur l'exportation du zinc de Pine Point Mines Limited.

M. Eglington: Il s'agit d'un des derniers DORS mentionnés dans le commentaire, parce que le paragraphe 76(1) est inconstitutionnel et que ces ordonnances le sont donc également.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

[*Text*]

Mr. Eglington: We could carry that under the same inquiry.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

PINE POINT MINES LIMITED ZINC EXPORT ORDER, 1978
Territorial Lands Act

P.C. 1978-1014

January 23, 1980

SOR/78-328, Pine Point Mines Limited Zinc Export Order, 1978

SOR/78-329, Terra Mining and Exploration Export Order, 1978

SOR/78-448, Echo Bay Mines Ltd. Export Order

SOR/79-246, Pine Point Mines Limited Lead Export Order, 1979

The validity of these Orders depends upon the validity of section 76(1) of the Canada Mining Regulations, SOR/77-900, which is discussed in item 15 in the commentary on those Regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Canadian Home Insulation Regulations, Appropriation Act No. 3, 1977-78, SOR/79-552. I have a question mark here, but I am not sure why. I guess it is mainly the second point. Would you explain?

Mr. Dubois: Are you satisfied with the reply?

Mr. Eglington: No, Mr. Dubois, I am not. The act gives the corporation—it is the National Housing Act—power to prescribe sound standards of construction. Now, that is for the purposes of the National Housing Act and has got nothing whatever to do with the Canadian Home Insulation Program. So that if, in making home insulation regulations, the authorities want to incorporate those national housing standards into the grant system for insulation, they will have to say in the regulations that those are the standards that are to be met, instead of simply referring to standards and then administratively saying that the standards are the standards that we prescribe under the National Housing Act.

In Mr. Fowler's letter he says:

> While the possibility was considered, it was decided against identifying the above document in the Regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And your recommendation is it should be identified?

Mr. Eglington: It should be identified because there is not definition, in fact, of "eligible material" in these regulations.

Mr. Kempling: That is a pretty sticky thing, the definition of "eligible material", quite frankly.

Mr. Eglington: Well, CMHC has a definition, and they tell us that the definition is, standards prescribed under Section

[*Translation*]

M. Eglington: Nous pourrions inclure cela dans la même demande.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

ORDONNANCE SUR L'EXPORTATION DU ZINC DE PINE POINT MINES LIMITED, 1978
Loi sur les terres territoriales

C.P. 1978-1014

Le 23 janvier 1980.

DORS/78-328, Ordonnance sur l'exportation du zinc de Pine Point Mines Limited, 1978

DORS/78-329, Ordonnance sur les exportations de la Terra Mining and Exploration, 1978

DORS/78-448, Ordonnance sur les exportations d'Echo Bay Mines Ltd

DORS/79-246, Ordonnance sur l'exportation du plomb de Pine Point Mines Limited, 1979

La validité de ces ordonnances dépend de celle de l'article 76(1) du DORS/77-900. Règlement sur l'exploitation minière du Canada, étudié à l'article 15 des commentaires relatifs aux règlements susmentionnés.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/79-552 Règlements sur l'isolation thermique des résidences canadiennes—Modification, Loi no 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits. J'ai inscrit un point d'interrogation ici mais je ne me souviens plus pourquoi. Je suppose que c'est au sujet du 2e paragraphe, pourriez-vous nous l'expliquer?

M. Dubois: Êtes-vous satisfait de la réponse?

M. Eglington: Non, monsieur Dubois. La loi nationale de l'habitation donne à la société le pouvoir de prescrire les normes de construction. Ce pouvoir se trouve dans la loi nationale de l'habitation et n'a rien à voir avec le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes. Si, en adoptant des règlements sur l'isolation thermique des résidences, on voulait incorporer ces normes nationales de construction aux fins de l'isolation, il faudrait préciser dans le règlement que ces normes doivent être respectées, plutôt que de les mentionner par voie de référence et de répondre ensuite à ceux qui posent des questions à ce sujet qu'il s'agit des normes prescrites au terme de la loi nationale de l'Habitation.

Dans sa lettre, M. Fowler dit ce qui suit:

> Bien que la possibilité en ait été envisagée, il a été décidé de ne pas citer le document ci-dessus dans le règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous recommandez qu'on le cite?

M. Eglington: Il devrait être cité parce que les règlements ne contiennent en fait aucune décision de ce qu'est «un matériau acceptable».

M. Kempling: Il est assez difficile de définir cette expression, à vrai dire.

M. Eglington: La SCHL a déjà une définition et elle nous a dit que la définition comprenait les normes prescrites à l'alinéa

[*Texte*]

11(2)(a), but under these regulations it could be any standard they like. It could be this one or some other one.

Mr. Kempling: Well, I appreciate that point. In the field, though, where it is being done, the program is probably the most fraudulent program that has ever been introduced anywhere in the country. This is no reflection on the objective, which was to help in this energy situation, but it is just a terrible piece of legislation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is a fly-by-nighter, Mr. Kempling.

Mr. Kempling: That is right, and there are so many fly-by-nighters into it. I have had quite a bit of involvement with it in my own constituency, and I have found the chap who was in charge of one of the insulation programs, first, did not know anything about it himself; second, had a construction expert who was 74 years old and had one eye, and he was supposed to be the guy who said the construction was okay and the insulation was okay.

Thirdly, they were casting their own personal views on the quality of the insulation. In other words, they were saying to people: "Now, this paper insulation, it is going to be banned in the future by the government"—I do not know whether it is going to be banned or not—or, "foam insulaiton is no good". When I questioned them, most of the information came from tests that had been done in the United States, and obviously there is something going on in the department on that.

• 1205

I think they have left out the information of the acceptable type of insulaiton, or approved type of insulation—or however you want to term it—on purpose, because the whole matter of the quality of the insulation and whether the paper type insulation breaks down and causes fires because of the chemical added to it at the time the process is made is probably valid. Right here in Ottawa the refuse contractor who was gathering refuse put on special vehicles to pick up newspaper that was being made into insulation and sold under this program, and because of difficulties they eventually cancelled the whole contract.

There is a lawsuit about that right now. The only thing to do with this, I think, is that the i's should be dotted and the t's crossed, and pursue it. That is the only thing that I would say.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What do you think we should do about it?

Mr. Kempling: Well, I think we should read this all through, I guess, and see . . .

Mr. Eglington: I take, Mr. Kempling, your point to be that the regulations should say precisely what the standards are so that they can be enforced.

Mr. Kempling: Yes, exactly. You are dealing with elderly people who are looking for guidance of some kind. They are either going to get it by a fly-by-night salesman or by a regulation that specifies what the standards are.

[*Traduction*]

11(2)(a). Cependant, avec ces règlements, on pourrait appliquer les normes qu'on veut. Cela pourrait être n'importe laquelle.

M. Kempling: Je comprends cela. Il faut bien dire cependant que ce programme est probablement celui qui a donné lieu aux plus grands nombres de fraudes qu'on ait jamais vues au pays. Je ne veux pas critiquer les objectifs, puisqu'il s'agissait d'aider ceux qui sont le plus frappés par la situation de l'énergie, mais je dois dire que c'est une loi abominable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le programme donne lieu à beaucoup d'escroqueries, monsieur Kempling.

M. Kempling: Oui, il y a beaucoup d'escrots qui en profitent. Je m'en suis beaucoup occupé dans ma propre circonscription et j'ai découvert que celui qui était chargé de l'un des programmes d'isolation, tout d'abord n'y connaissait rien lui-même, et deuxièmement, avait recours à un expert en construction, borgne et âgé de 74 ans. C'était lui qui était sensé dire si la construction était bonne et si l'isolation avait été bien faite.

Troisièmement, ils exprimaient leur propre opinion sur la qualité de l'isolation. Autrement dit, ils disaient ce genre d'isolation sera bientôt interdite par le gouvernement . . . je ne sais pas si c'est vrai ou non . . . ou encore ce genre d'isolation ne vaut rien. Lorsque je les ai interrogés à ce sujet, j'ai constaté que la plupart de ces renseignements venaient de tests qui avaient été effectués aux États-Unis et il est évident que le ministère étudie également cette question.

Je crois que l'on a omis à dessin d'inclure des renseignements sur le genre d'isolation acceptable ou approuvé, probablement parce que l'on craint que ne s'avèrent les doutes au sujet de la qualité de l'isolation, et surtout de l'isolation de papier qui se décompose et cause des incendies étant imbibée de produit chimique. Ici même à Ottawa, celui qui recueille les ordures ménagères a affecté des véhicules spéciaux à la cueillette des journaux qui étaient transformés en isolation et vendus sous le régime de ce programme. Comme il a rencontré des difficultés, il a finalement annulé ce contrat.

Je crois même qu'il y a une poursuite devant les tribunaux à ce sujet. La seule chose à faire selon moi, c'est d'inclure absolument toutes les précisions nécessaires et de continuer avec le programme. C'est la seule chose que j'ai à dire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que devrions-nous faire à ce sujet?

M. Kempling: Nous devrions tout lire, et voir . . .

M. Eglington: Je suppose, monsieur Kempling, que vous voulez préciser dans les règlements quelles sont les normes exactes, de sorte qu'elles puissent être appliquées.

M. Kempling: Oui, c'est cela. Il s'agit surtout de personnes âgées qui ont besoin de directives. Ou bien le règlement précise quelles sont les normes ou alors elles seront la proie d'escrocs.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is like these people who come around and want to repair your roof.

Mr. Kempling: Sure, the same thing.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And, before you know it, by gosh . . .

Mr. Kempling: Right.

CANADIAN HOME INSULATION REGULATIONS, amendment
Appropriation Act No. 3, 1977-78

P.C. 1979-2048

March 6, 1980

1. This amendment makes changes in sections 3, 4, 5 and 6 as desired by the Committee (See SOR/78-241: Dec. 21, 1978 and March 22, 1979).

2. Correspondence concerning the most recent changes and in particular the failure of the Regulations to prescribe, or even to refer to prescribed, standards is attached.

January 11, 1980

The Vice President,
Central Mortgage and
Housing Corporation,
National Office,
Ottawa.

Re: SOR/79-552, Canadian Home Insulation Regulations, amendment

Dear Sir:

The above amendment took care of the objections raised by the Committee to the original Regulations as made by SOR/78-241. This action was foreshadowed in Mr. Teron's letter of 26th February 1979 to the Committee's former counsel, Miss Mayrand.

As I assume the Canadian Home Insulation Programme will have been extended beyond 31st December 1979, I would like to raise two questions. First, should the definition of "insulation material" have been deleted? The operative definition would now seem to be "eligible material". Secondly, where are the standards prescribed for "eligible material" to be found? Why are they not included in the Regulations?

Yours sincerely,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a aussi ceux qui viennent vous voir pour réparer votre toit.

M. Kempling: Oui, c'est la même chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans le temps de le dire, mon Dieu . . .

M. Kempling: Oui.

RÈGLEMENT SUR L'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES—Modification
Loi N° 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits

C.P. 1979-2048

6 mars 1980

1. Cette modification apporte des changements aux articles 3, 4, 5 et 6 comme le souhaitait le Comité (Voir DORS/78-241: 21 décembre 1978 et 22 mars 1979).

2. Vous trouverez, ci-joint, la correspondance échangée au sujet des changements les plus récents. On y déplore en particulier que le règlement ne prescrit pas de normes ni même ne renvoie à des normes déjà prescrites.

11 janvier 1980

Le Vice-président
Société centrale d'hypothèques
et de logement
Bureau national
Ottawa

Objet: DORS/79-552, Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes—modification

Monsieur,

La modification ci-dessus fait suite aux objections soulevées par le Comité au sujet du Règlement initial DORS/78-241. Cette mesure avait été annoncée dans une lettre de M. Teron, datée du 26 février 1979 et adressée à l'ancien conseiller juridique du Comité, Mlle Mayrand.

Comme je présume que le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes a été prolongé au-delà du 31 décembre 1979, j'aimerais poser deux questions. Premièrement, la définition de «matériau d'isolation thermique» aurait-elle dû être retranchée?2 La définition qui prévaut à l'heure actuelle semble être celle de «matériau admissible». Deuxièmement, où peut-on trouver les normes prescrites pur «matériau admissible»? Pourquoi ne figurent-elles pas dans le Règlement?

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

[*Texte*]

25 February 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee
of the Senate and
of the House of Commons
c/o The Senate
Ottawa, Ontario

re: SOR/79-552, Canadian Home Insulation Regulations Our file 7900-0

Dear Sir:

Your letter of January 11, 1980 addressed to the Vice-President has been referred to me for consideration and reply.

I apologize for the delay in forwarding a reply. The definition of "insulation material" should have been deleted. I agree with you that the operative definition is now "eligible material." There may be occasion shortly to proceed with further amendments to the Regulations at which time the definition "insulation material" will be deleted.

In the same manner that standards of construction are prescribed by the Corporation (paragraph 11(2)(a) of the National Housing Act), standards for "eligible material" are prescribed by the Corporation for the purposes of the Canadian Home Insulation Program. These standards are contained in the Corporation's Acceptable Building Materials Systems and Equipment Manual. While the possibility was considered, it was decided against identifying the above document in the Regulations. The Manual undergoes frequent changes as materials are deleted, new materials added and standards revised.

Kindly let me know if further explanation is required.

Yours truly,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one is SOR/79-657, Canada Lands Surveys Examination Regulations. Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I had taken up a couple of points on these regulations before they came to the committee. The department has agreed that there needs to be a change in, as it were, the comparability between Section 10(2)(b) and Section 6(2). So that is going to be looked after.

Now, the second question that I raised with them was whether Section 10(1) of the regulations could be made more specific, because the enabling power is to make regulations prescribing the nature and length of training and experience required of a candidate. The answer that has come from the deputy minister explains the difficulty there would be in setting out a detailed prescription, and that the board originally intended to publish detailed guidelines for the use of candidates but decided even against that.

[*Traduction*]

25 février 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
Le Sénat
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/79-552, Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes Notre dossier 7900-0

Monsieur,

Votre lettre du 11 janvier 1980, adressée au vice-président m'a été transmise pour étude et suite à donner.

Je vous prie d'excuser mon retard à vous répondre. La définition de «matériau d'isolation thermique» aurait dû être retranchée. Je conviens avec vous que la définition qui prévaut est celle de «matériau admissible». Il sera sans doute possible sous peu d'apporter d'autres modifications au Règlement de telle sorte que la définition de «matériau d'isolation thermique» puisse être supprimée.

Tout comme les normes de construction sont prescrites par la Société (alinéa 11(2)*a*) de la Loi nationale sur l'habitation), les normes régissant le «matériau admissible» sont prescrites par la Société aux fins du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes. Ces normes sont contenues dans un ouvrage de la Société intitulé «Matériaux, systèmes et outillage acceptables en construction». Bien que la possibilité en ait été envisagée, il a été décidé de ne pas citer le document ci-dessus dans le Règlement. Ce manuel subit de fréquents changements à mesure que certains matériaux sont abandonnés, que de nouveaux matériaux sont ajoutés et que les normes sont révisées.

N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous désirez de plus amples renseignements et veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

L'avocat-conseil adjoint et directeur du Contentieux

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le suivant est le DORS/79-657, Règlements sur les examens pour l'arpentage des terres du Canada. M. Eglington?

M. Eglington: J'avais déjà relevé quelques points de ces règlements avant qu'ils ne soient soumis au comité. Le ministère a admis qu'il faudrait modifier le paragraphe 6(2) afin qu'il corresponde à l'alinéa 10(2)b). Cette question sera donc réglée.

Pour ce qui est de la deuxième question, je leur ai demandé s'ils pouvaient donner plus de détails au paragraphe 10(1) des règlements, parce que la loi habilitante les autorise à faire des règlements prescrivant la nature et la longueur de la formation et de l'expérience requises d'un candidat. Le sous-ministre m'a expliqué, dans sa réponse, qu'il était difficile d'inclure beaucoup de détails, et que la Commission avait à l'origine l'intention de publier des directives détaillées à l'intention des candidats mais a finalement décidé de ne pas le faire.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Your recommendation is that we do not take their word for it?

Mr. Eglington: I am not exactly sure what the committee could or should do about that. I think Section 10(1), on the face of it, is deficient in that it is not a very detailed prescription. On the other hand, we have got an explanation here which, at least on the surface, seems fairly compelling. It would be very, very difficult for them to set it out. It would be virtually impossible to detail, for the purposes of regulations, all possible ways to obtain adequate training and experience. It is just a question of whether the committee thinks it is serious enough to try and get them to tighten it up.

Mr. Kempling: If I may express my view, Mr. Chairman, one of the things we are running into in this matter of surveyors—and you find it also with people who deal with explosives—is that you get a type of person who has grown up with it. I have, for instance, a very close friend who is an absolute expert on explosives and who has several patents. If he were required to write an examination on explosives for a licence to handle explosives, he would fail it, and yet he would be qualified to instruct people on how to do it, you see.

the same thing may apply here. There are all sorts of people who have the ability to do surveying that may have learned it over a long period of time and have deep, deep experience, but may not be able to pass an examination set by someone at a university who has gone through a sort of regime of their own set by the university. My view would be to leave it loose, and leave the department officials who are going to do the hiring the freedom to select the expertise they feel they require. Am I on the point or am I off?

• 1210

Mr. Eglington: Well, yes, I think there is a slight difference in that the nature and length of experience and training, experience it requires, is of a candidate who is going to have to go and do his exam anyway.

Mr. Kempling: Oh, I see; yes.

Mr. Eglington: We are not talking about a situation of someone getting the qualifications without doing the exam.

Mr. Kempling: Yes.

Mr. Eglington: For myself, I would think that this is hardly the case to make a large-scale assault on the department out of. I am sure that the surveyor's board can be trusted to look after the standards.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

November 22, 1979

Dr. I.A. Stewart,
Deputy Minister,
Department of Energy, Mines
and Resources,
OTTAWA.

Re: SOR/79-657, Canada Lands Surveys Examination Regulations

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous recommandez que nous n'acceptions pas leur parole?

M. Eglington: Je ne sais pas au juste ce que le comité pourrait ou devrait faire à ce sujet. A première vue, le paragraphe 10(1) contient des lacunes en ce qu'il ne comprend pas de directive détaillée. D'autre part, nous avons reçu une explication qui semble, du moins en surface, assez convaincante. Il serait extrêmement difficile d'inclure des directives aussi détaillées. Il serait virtuellement impossible de préciser aux fins du règlement tous les moyens possibles d'obtenir la formation et l'expérience voulues. Il s'agit de voir si le comité pense que c'est assez sérieux pour leur demander de faire quelque chose.

M. Kempling: Si vous me permettez, monsieur le président, le problème que posent les arpenteurs—et c'est la même chose pour les experts en explosifs—c'est qu'il s'agit de personnes qui ont été élevées dans ce métier. J'ai moi-même un ami personnel qui est un expert en explosifs et qui a même obtenu plusieurs brevets. S'il devait écrire un examen sur les explosifs pour obtenir une licence, il le raterait alors même qu'il est tout à fait compétent pour former d'autres personnes à ce métier.

C'est la même chose ici. Il y a toutes sortes de gens qui peuvent faire de l'arpentage et qui peuvent avoir appris leur métier au fil des ans et posséder une expérience approfondie de la chose, mais qui ne pourraient pas passer un examen rédigé par un universitaire qui soit le produit d'un système tout à fait différent. Je préférerais laisser cela assez vague et donner le loisir aux fonctionnaires chargés de l'embauche de choisir en toute liberté les spécialistes qu'ils estiment nécessaires. Est-ce bien cela, oui ou non?

M. Eglington: Oui, mais je pense qu'il existe une petite différence en ce sens que quelles que soient son expérience et sa formation, le candidat devra de toute manière subir l'examen.

M. Kempling: Ah oui, je vois.

M. Eglington: Il ne s'agit pas d'une personne qui obtiendrait les qualifications sans avoir à subir l'examen.

M. Kempling: Oui.

M. Eglington: Pour ma part, j'estime que cela ne justifie pas d'adresser de grandes critiques au ministère. Je suis sûr que l'on peut faire confiance à la Commission des enquêteurs pour faire observer les normes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le 22 novembre 1979

Monsieur I. A. Stewart
Sous-ministre de
l'Énergie des Mines
et des Ressources
OTTAWA

Objet: DORS/79-657, Règlement sur les examens pour l'arpentage des terres du Canada

[*Texte*]

Dear Dr. Stewart:

Before placing the above Regulations on the Committee's agenda, there are two small points I would like to clear up by posing two questions. First, should the words "or equivalent level" be omitted from section 10(2)(b) in light of the definition of the words "technologist level" given in section 2, or should they perhaps be added to section 6(2)? Secondly, could section 10(1) be made any more specific, as it is a somewhat vague product of the power to make regulations *prescribing* the nature and length of training and experience required of a candidate?

Yours sincerely,

OTTAWA, Ontario
K1A 0E4December 17, 1979

Mr. G.C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons on
Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

I have received comments from the Board of Examiners for Canada Lands Surveyors on the two questions contained in your letter.

With reference to section 10(2)(b) and 6(2), the level referred to was meant to be the same in both sections. In the case of section 6(2) the words "to at least the technologist level" were used to emphasise the fact that that level was a minimum requirement. In section 10(2)(b) the words "to the technologist or equivalent level" were used to indicate that that particular level of education could be arrived at in a number of different ways besides the way described in section 2. After reviewing these two sections the Chairman of the Board agrees that it might have been preferable to use the words "or equivalent level" in both sections.

In response to the second question, the Board's original intention was to publish detailed guidelines for use by candidates as to the nature and standards of the prescribed training and experience. These guidelines were to have been separate from the regulations which would simply have stated that the Board would rule on the acceptability of the training and experience of a candidate. The necessity to have guidelines results from the diversity of ways in which a person can obtain training and experience in cadastral, geodetic, photogrammetric and hydrographic surveying. However, legal advice received by the Board with respect to the use of guidelines indicated this plan was not possible to implement. Therefore, a general statement was used in section 10(1) in place of the more detailed guidelines. It would be virtually impossible to detail for the purposes of regulations, all possible ways to obtain adequate training and experience.

[*Traduction*]

Monsieur le Sous-ministre,

Avant d'inscrire le règlement susmentionné à l'ordre du jour du Comité, j'aimerais éclaircir les deux questions de détail que voici: tout d'abord, puisque l'article 2 définit le «niveau de technologue», ne faudrait-il pas supprimer les termes «ou à niveau équivalent» à l'alinéa 10(2)*b*), à moins de les ajouter peut-être au paragraphe 6(2)? En second lieu, serait-il possible de préciser davantage le paragraphe 10(1) qui ne correspond qu'assez vaguement au pouvoir d'édicter des règlements *prescrivant* la nature et la durée de la formation et de l'expérience exigées d'un candidat?

Veuillez agréer, Monsieur le Sous-ministre, l'assurance de ma haute considération.

OTTAWA (Ontario)
K1A 0E4
Le 17 décembre 1979

Monsieur G.C. Eglington
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des
communes des règlements et
autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La Commission d'examinateurs des arpenteurs des terres du Canada m'a transmis les commentaires suivants à propos des deux questions contenues dans votre lettre.

Tout d'abord, à l'alinéa 10(2)*b*) et au paragraphe 6(2) le niveau dont il est question est censé être le même. Au paragraphe 6(2), les termes «au moins au niveau de technologue» ont été utilisés pour préciser qu'il s'agissait là d'une exigence minimale. A l'alinéa 10(2)*b*), les termes «au niveau de technologue ou à un niveau équivalent» ont été utilisés pour indiquer que ces niveaux pouvaient être obtenus de diverses façons, outre celle que décrit l'article 2. Après avoir examiné ces dispositions, le président de la Commission a convenu qu'il aurait été préférable d'utiliser les termes «ou à niveau équivalent» dans les deux cas.

Pour ce qui est de la seconde question, l'intention initiale de la Commission était de publier, à l'usage des candidats, des directives détaillées quant à la nature et aux normes de la formation et de l'expérience exigées. Elles devaient être distinctes du règlement qui aurait simplement mentionné que la Commission se prononcerait sur la validité de la formation et de l'expérience d'un candidat. Ces directives s'imposent étant donné la multiplicité des moyens permettant d'acquérir une formation et de l'expérience en arpentage cadastral, géodétique, photogrammétrique et hydrographique. Cependant, les juristes consultés au sujet de l'utilisation de ces directives, ont déclaré qu'il était impossible d'appliquer ce système. C'est pourquoi, ces directives détaillées ont été remplacées par un énoncé général figurant au paragraphe 10(1). Il serait pratiquement impossible de préciser aux fins du règlement tous les moyens possibles d'obtenir la formation à l'expérience voulus.

[*Text*]

I trust that this will clear up the points you raised and that the Regulations can now be placed on the committee's agenda.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Prince Rupert Small Vessel Tariff By-law, National Harbours Board Act, SOR/79-721.

Mr. Eglington: In this case, Mr. Chairman, the committee has, over a long time, objected to the attempts by the National Harbours Board to exclude civil liability for its actions or those of its servants. There was a decision taken in the Parliament, before the Parliament before last, to report this matter to the two Houses. But given the new procedures that are in place, it would seem that the proper thing to do would be to take it up with the Minister of Transport and report the long history of the matter and consult with them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Could you draft the necessary letter, then?

PRINCE RUPERT SMALL VESSEL TARIFF BY-LAW

National Harbours Board Act

P.C. 1979-2698

January 28, 1980

Criterion 1(a)
SEction 11

1. This is but the latest example of ultra vires provisions regularly inserted in National Harbours Board By-laws excluding civil liability of the Board.

2. Statutory provisions excluding or limiting civil liability are narrowly construed. The most recent instance of this approach in connection with enabling powers for the making of subordinate law limiting liability is to be found in *Port Swettenham Authority* v. *T.W. Wu & Co. (M) Sdn. Bhd. 1979* A.C. 580. In that case the enabling power empowered the making of by-laws for

> "(g) limiting the liability of the authority in respect of any loss . . . occurring without the actual fault or privity of the authority . . ."

A by-law had been made by the Port Swettenham Authority in these terms:

> "The authority shall not be liable for any loss . . . of goods . . . from any . . . cause, unless such loss . . . has been caused solely by the misconduct or negligence of the authority or its offices or servants."

On appeal from the Federal Court of Malaysia the Privy Council advised that the by-law was ultra vires because:

[*Translation*]

J'espère que cette lettre aura éclairci les questions que vous avez soulevées et que ce règlement pourra maintenant figurer à l'ordre du jour du comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlement tarifaire applicable aux petits navires de Prince-Rupert, Loi sur le Conseil des ports nationaux, DORS/79-721.

M. Eglington: Monsieur le président, dans ce cas-ci, le Comité s'est opposé, depuis longtemps aux tentatives faites par le Conseil des ports nationaux visant à exclure la responsabilité civile des poursuites qu'il intente ou de celles de ses fonctionnaires. L'avant-dernier Parlement a décidé de faire rapport de cette affaire aux deux Chambres. Étant donné les nouveaux usages en vigueur, il conviendrait de saisir de l'affaire le ministre des Transports, de tout lui expliquer en détail et de le consulter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourriez-vous rédiger la lettre, alors?

RÈGLEMENT SUR LE TARIF DES PETITS BATEAUX DE PRINCE-RUPERT

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1979-2698

Le 28 janvier 1980

Critère 1(a)
Article 11

1. Il s'agit d'un des exemples les plus récents de dispositions ultra vires habituellement incluses dans les règlements du Conseil des ports nationaux déchargeant le Conseil de toute responsabilité civile.

2. Les dispositions statutaires excluant ou limitant la responsabilité civile sont libellées de façon très exacte. L'exemple le plus récent de cette approche en ce qui concerne le pouvoir habilitant d'établir des lois subordonnées limitant la responsabilité se trouve dans l'affaire *Port Swettenham Authority* c. *T.W. Wu & Co. (M) Sdn. Bhd.* (1979) A.C. 580. Dans cette affaire, le pouvoir habilitant concernant l'établissement de règlements était ainsi libellé:

> «g) limitant la responsabilité des autorités concernant toute perte . . . subie à l'insu des autorités ou sans qu'il y ait eu omission de leur part . . .»

Un règlement a été établi par le *Port Swettenham Authority* et il est ainsi libellé:

> «Les autorités n'assument la responsabilité d'aucune perte . . . de biens . . . attribuable . . . à quelque raison que ce soit, à moins que ladite perte . . . soit directement attribuable à la mauvaise administration ou à la négligence des autorités, de ses bureaux ou employés.»

À la suite d'un appel à la Cour fédérale de Malaysie, le Conseil privé a déclaré ce règlement ultra vires pour les raisons suivantes:

[*Texte*]

(i) it purported to limit the authority's liability in respect of a loss occurring with the actual fault or privity of the authority;

(ii) it purported to distinguish between the misconduct or negligence of the authority itself and that of its servants for which it was also responsible;

(iii) it purported to exclude liability where negligence or misconduct occurred on the part of any one other than the authority or its officers, e.g. where thieves were involved;

(iv) it not merely limited, but sought wholly to exclude liability in a particular class of case (loss of goods caused by misconduct or negligence).

3. The relevant enabling power of the National Harbours Board reads:

"14. The Governor in Council may make by-laws . . . for

. . .

(e) . . . the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board) upon which such use may be made or service performed.

Given that a narrow interpretation is to be given to a power to touch civil liability, the express mention of the affecting of civil liability in one situation means that a by-law may not be made affecting civil liability in any other situation, e.g. where there is no negligence on the part of the Board as in a claim in contract, or where there is no negligence on the part of its officer or employee, or where the Board is primarily and not vicariously liable. The operative word in the enabling power is "affecting". Parliament did not say "excluding" and it can not be presumed that Parliament intended to allow the excluding altogether of liability in the case of negligence on the part of a Board officer or employee. Nor did Parliament say "limiting", which as interpreted by the Privy Council in the case noted above seems to mean "setting a money limit on". The Board rejected the argument that "limiting liability" is apt to exclude liability for particular acts or in particular areas. Whatever "affecting" may encompass beyond placing a money limit on liability, for example setting a limitation period or prescribing advance notice of action (if such restrictions are within Dominion legislative competence) "affecting" is not "excluding", a word Parliament could easily have used had it so wished.

4. In the case of section 11 of the Prince Rupert Small Vessel Tariff By-law, the attempt has been made to *exclude* liability in all instances covered by the by-law and to exclude it whether or not there is negligence on the part of any officer or employee of the Board. Section 11 is, therefore, *ultra vires*.

[*Traduction*]

(i) Il limitait la responsabilité des autorités concernant toute perte subie à l'insu des autorités ou sans qu'il y ait eu omission de leur part;

(ii) Il établissait la différence entre la mauvaise administration ou la négligence des autorités elles-mêmes et celle des employés dont elles ont la responsabilité;

(iii) Il excluait toute responsabilité dans un cas de négligence ou de mauvaise administration de la part de toute partie autre que les autorités et ses agents, comme par exemple, dans le cas de cambrioleurs;

(iv) Non seulement limitait-il, mais il excluait complètement la responsabilité dans des cas particuliers (perte de biens attribuable à la mauvaise administration ou à la négligence).

3. Les pouvoirs habilitants pertinents du Conseil des ports nationaux sont ainsi libellés:

«14. Le Gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

. . .

e) . . . la stipulation des termes et conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil) auxquels un tel usage peut être fait ou un tel service rendu.»

Compte tenu du fait qu'il faille interpréter strictement tout pouvoir touchant la responsabilité civile, la mention expresse de la responsabilité civile dans un cas donné signifie qu'un règlement visant la responsabilité civile ne peut être établi dans aucune autre situation, par exemple, dans les cas où le Conseil ne serait pas coupable de négligence pour ce qui est d'une revendication concernant un contrat, où il n'y aurait aucune négligence de la part des agents ou employés du Conseil, ou encore, dans les cas où le Conseil est directement responsable et ne l'est pas par personne interposée. Le mot clef du textile habilitant est «visant». Le Parlement a décidé de ne pas utiliser le terme «excluant» et l'on ne peut donc ne pas supposer qu'il avait l'intention de permettre l'exclusion de toute responsabilité dans les cas de négligence de la part d'un agent ou d'un employé du Conseil. Le Parlement n'a pas non plus utilisé le terme «limitant» que le Conseil privé dans le cas pré-cité a interprété comme fixant un montant limité d'argent. Le Conseil a rejeté l'argument selon lequel «limitant la responsabilité» était susceptible d'exclure toute responsabilité dans un genre de cas particulier ou dans des domaines particuliers. Quelle que soit la connotation du terme «visant», à part le fait d'établir une limite financière à la responsabilité, une période maximale ou encore, de prescrire le dépôt d'un avis préalable à une action (si de telles restrictions sont de la compétence législative du Dominion) «visant» ne signifie pas «excluant», terme que le Parlement aurait pu choisir d'utiliser s'il l'avait souhaité.

4. Dans le cas de l'article 11 du Règlement sur le tarif des petits bateaux de Prince-Rupert, des efforts ont été déployés pour *exclure* toute responsabilité dans tous les cas régis par ledit règlement qu'il y ait ou non négligence de la part de tout

[*Text*]

5. The Committee in the 30th Parliament reported to the Houses adversely on the exclusion clauses contained in Harbours Board Tariff By-laws. The matter is raised again and dealt with more extensively in the draft report on National Harbours Board By-laws and Tariffs.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-918, Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment. Could you explain this?

Mr. Eglington: This is a matter, Mr. Chairman, which again might not be thought worth making an Academy Award production of. It is the old problem of not drawing a distinction between cancelling or suspending, in this case the registration of an establishment for packing processed fruits and vegetables.

Now, the Department of Agriculture, in its usual way, has given us a detailed response and a detailed description of how this section is operating as a means of last resort. It is the same point that came up last week, that if they want to do this they should put in the regulations when they are going to suspend and when they are going to cancel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, some people think the departments are much too soft on these people.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They give them too much leeway on health requirements, cleanliness. Do you remember we went all through that with the Yukon milkshakes?

Mr. Eglington: If it is in the regulation and people want to criticize it they can, but while it remains as a sort of a departmental policy, it is in a type of legal limbo. We expect other departments to put in their regulations when they suspend or cancel, and it would be, I think, wrong in principle to be more lenient on the Department of Agriculture just because they are always found more co-operative than anybody else.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then you think we should write a letter?

Mr. Eglington: I think so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does everyone agree on that?

Some hon. Members: Agreed.

January 14, 1980

Michael J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,

[*Translation*]

agent ou employé du Conseil. L'article 11 est par conséquent *ultra vires*.

5. Le Comité, au cours de la trentième législature, a fait aux Chambres un rapport négatif sur les dispositions d'exclusion qui figurent dans le Règlement sur le tarif du Conseil des ports nationaux. La question a été soulevée de nouveau et l'on en traite de façon beaucoup plus exhaustive dans le projet de rapport sur le règlement et le tarif du Conseil des ports nationaux.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/79-918, Modification au Règlement applicable aux fruits et légumes transformés. Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit?

M. Eglington: Monsieur le président, voilà encore une affaire dont il ne faudrait pas faire tout un plat. On en revient au problème qui consiste à ne pas établir de distinction entre l'annulation ou la suspension, dans le cas qui nous occupe, l'enregistrement d'un établissement d'emballage des fruits et légumes transformés.

Comme à l'habitude, le ministère de l'Agriculture nous a fourni une réponse et une description détaillées de la manière dont cette section fonctionne, comme dernier recours. Le même problème est apparu la semaine dernière et nous avons décidé que s'ils veulent procéder ainsi, ils devraient préciser dans les règlements quand ils vont suspendre et quand ils vont annuler.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Effectivement, certains estiment que les ministères se montrent beaucoup trop indulgents avec ces gens-là.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils se montrent beaucoup trop souples avec eux pour ce qui est des exigences en matière d'hygiène et de propreté. Vous souvenez-vous que nous avons rencontré les mêmes problèmes avec l'affaire du lait fouetté du Yukon?

M. Eglington: Si c'est dans le règlement, ils sont libres de le critiquer, mais s'il s'agit d'une sorte de politique ministérielle, alors, cela reste vague, sur le plan juridique. Nous nous attendons à ce que d'autres ministères précisent dans leurs règlements les cas où ils procéderaient à des suspensions ou des annulations et il serait peu avisé, à mon avis et en principe, de nous montrer plus conciliants à l'égard du ministère de l'Agriculture tout simplement parce qu'il s'est montré plus coopératif que les autres.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pensez-vous que nous devrions écrire une lettre?

M. Eglington: Je le crois bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est-il d'accord là-dessus?

Des voix: D'accord.

Le 14 janvier 1980

Monsieur Michael J. Heney
Sous-ministre adjoint
(Production et commercialisation)
Ministère de l'Agriculture

[*Texte*]
OTTAWA.

Re: SOR/79-918, Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment

Dear Mr. Heney:

The above amendment makes some distinct improvements in the Regulations including the granting of a right to be heard before cancellation or suspension of a registration and certificate of registration. Will the Minister merely suspend registration for violation of the Act or Regulations pending outcome of a prosecution or might he cancel registration on that ground without a prosecution or notwithstanding a subsequent acquittal?

Yours sincerely,

January 28, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senator,
OTTAWA, Ontario,
K1A 0A4.

Re: SOR/79-918, Processed Fruit and Vegetable Regulations, Amendment.

Dear Mr. Eglington:

I agree that the above amendment makes some distinct improvements in the Regulations.

I am informed that the power to cancel or suspend the registration has been exercised only after repeated failure to comply with the Regulations or if operations have been discontinued. In practice, infractions of the Regulations are brought to the attention of the responsible person in the plant by the inspector at the time of inspection.

If on subsequent plant inspection, conditions are not improved a formal notice is delivered to the plant manager encouraging his cooperation by correcting the conditions responsible for the infractions. He is also advised that failure to bring the plant into compliance within a specified period of time will lead to suspension of the plant registration.

In rare instances where, in spite of these actions, there are repeated violations of plant sanitation regulations, steps are then taken to suspend registration, to request compliance, and if violations are not corrected, to cancel registration for interprovincial trade. At this point we are likely to have initiated one or more prosecutions with the registrant for violations of the regulations.

Yours sincerely,

[*Traduction*]
OTTAWA

Objet: DORS/79-918, Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée apporte certaines améliorations précises au Règlement; elle donne notamment au fabricant le droit de se faire entendre avant l'annulation ou la suspension de l'enregistrement et du certificat d'enregistrement de son établissement. Le ministre se contentera-t-il de suspendre l'enregistrement pour infraction à la Loi ou au Règlement en attendant que les tribunaux aient statué ou annulera-t-il l'enregistrement sans qu'il y ait procès ou malgré un acquittement ultérieur?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 28 janvier 1980

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-918, Règlement sur les fruits et les lègumes transformés—Modification

Monsieur,

Je conviens avec vous que la modification susmentionnnée apporte certaines améliorations précises au Règlement.

Le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement n'est exercé que s'il y a infraction systématique au Règlement ou si un terme a été mis aux opérations. Dans la pratique, toute infraction au Règlement est portée par l'inspecteur à l'attention de la personne responsable dans l'usine au moment de l'inspection.

Si lors d'une inspection ultérieure, la situation est toujours la même, un avis officiel est adressé au directeur de l'usine l'enjoignant de collaborer en éliminant les causes des infractions. Il lui est également signifié que l'enregistrement de l'usine sera suspendu si la situation n'est pas redressée dans un délai donné.

Dans les rares cas où malgré ces mesures, les règlements sur l'hygiène dans les usines sont systématiquement enfreints, des dispositions sont alors prises pour suspendre l'enregistrement, pour demander que le Règlement soit respecté et si les infractions ne sont pas supprimées, pour annuler l'enregistrement nécessaire au commerce interprovincial. A ce stade ci, une ou plusieurs poursuites judiciares ont probablement déjà été intentées contre le responsable pour infraction au Règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[*Text*]

SOR/79-918, Processed Fruit and Vegetable Regulations

An example of an Alternative Approach—Section 8 of the National Parks Fishing Regulations, as added by SOR/80-51

"8. (1) Where a Superintendent or a park warden has reasonable grounds to believe that the holder of a fishing permit has violated these Regulations, he may suspend and take possession of the fishing permit.

(2) Where a permit has been suspended pursuant to subsection (1), the suspension shall be cancelled and the permit shall be revalidated and returned to the person to whom it was issued forthwith

(*a*) after the expiration of thirty days from the date of the suspension unless before that time proceedings have been instituted in respect of the alleged violation for which the permit was suspended; or

(*b*) after that person is acquitted of the alleged violation for which the permit was suspended.

(3) Where the holder of a fishing permit has been convicted of a violation of these Regulations, his permit shall be cancelled.

(4) Where a permit issued to any person has been suspended pursuant to subsection (1), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the period of suspension.

(5) Where a permit issued to any person is cancelled pursuant to subsection (3), that person shall not obtain or be in possession of a fishing permit at any time during the year for which the cancelled permit would have been valid under section 5."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Enterprise Development Regulations, SOR/80-116. I have one comment I wrote in here. Are terms and conditions standards or do they vary with each individual program?

Mr. Kempling: They vary, I think.

Mr. Eglington: That, Mr. Chairman, we would not know without reading all those Treasury Board circulars.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Eglington: The Enterprise Development Program, just by way of background, is obviously a very major effort and it is going to be around a long, long time. It all rests on our old friends, the Votes and the Appropriation Act, and the real core of it lies in these Treasury Board circulars.

• 1215

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What do you suggest, then?

Mr. Eglington: Well, I think the public has a right to know what the terms and conditions are, that very large sums of public money are being given out by way of subsidy to private enterprises.

[*Translation*]

DORS/79-918, Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification

Un exemple d'une alternative—l'article 8 du Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, tel qu'ajouté par DORS/80-51

«8. (1) Un surintendant ou un gardien de parc peut suspendre et confisquer un permis de pêche s'il a des motifs raisonnables de croire que son détenteur a enfreint le présent règlement.

(2) Un permis confisqué et suspendu selon le paragraphe (1) est remis à son détenteur et la suspension est annulée

a) trente jours après la date de la suspension, si durant cette période aucune poursuite n'a été entamée contre lui relativement à la prétendue infraction; ou

b) dès qu'il est déclaré non coupable de l'infraction reprochée.

(3) Si le détenteur d'un permis de pêche est reconnu coupable d'une infraction au présent règlement, son permis est annulé.

(4) Une personne dont le permis de pêche a été suspendu ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession durant la période de suspension.

(5) Une personne dont le permis de pêche a été annulé ne peut en obtenir ou en avoir un autre en sa possession le reste de l'année pour laquelle le permis annulé avait été délivré en vertu de l'article 5.»

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlements en matière de développement des entreprises, DORS/80-116. J'ai une observation à ce sujet. Les modalités sont-elles toujours les mêmes ou varient-elles en fonction de chaque programme?

M. Kempling: Elles varient, je crois.

M. Eglington: Nous ne le saurions pas, monsieur le président, si nous ne lisions pas toutes les circulaires du Conseil du Trésor.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet.

M. Eglington: A titre explicatif, le programme de développement des entreprises est évidemment très important et on en discutera pendant très longtemps. Tout cela incombe à nos vieux amis qui s'occupent de la Loi portant affectation de crédits et des votes et on en trouve essentiellement la définition dans les circulaires du Conseil du Trésor.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Que nous proposez-vous, alors?

M. Eglington: Eh bien, le public a le droit, selon moi, de connaître les modalités et de savoir qu'il subventionne très largement l'entreprise privée.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But it may be that each one is negotiated on its own merits, almost like a contract is.

Mr. Eglington: The explanation that we got originally was that there were certain terms and conditions, and that those are imposed on the recipients of the grants. It is in the nature of a contract; if you want the grant, you have to agree to these terms and conditions embodied in the Treasury Board's circular. At the time that we got that explanation, there was only one Treasury Board circular. We got that one and it was a set of very standard provisions. I think they are now up to eight circulars, and whether there are different conditions for different types of industry, I do not know.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Should we try to find out more information, find out whether there are, or what? What are you suggesting we do?

Mr. Kempling: It would be interesting to have more information. I know a little bit about it, but not maybe as much as I should. I know that they deal individually with the applicants and I do believe that, whether they have the authority, they do vary the regulations and the conditions according to what the individual has put together, whether the package is a desirable package for Canada or whether it is something original, whether it is something that is exportable, and so forth. And all these are fine lines that they play.

This is a relatively new program, you know, within the last few years, I guess. It is replacing several other programs that ITC had under tow. Any time you see a new one, the applicants who rush to it are the ones who are in deep trouble. I always come down on the side of judgment of the individuals in these cases rather than rigid regulations, because you get people who are in financial trouble, who have perhaps run out of every available source in the private sector to help them, and they suddenly decide that big brother in Ottawa should put some money in the well.

The EDP people have innundated, I believe. I know of several people who have gone to them and then eventually have gone bankrupt. Thank God they did not get any government money, because if they are going to go bankrupt they are going to go bankrupt, and this would not have helped any; it would have stalled it off. If we could have more information it would be very helpful.

Mr. Eglington: Yes.

ENTERPRISE DEVELOPMENT REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 2, 1978-79
Department of Industry, Trade and Commerce Act

P.C. 1980-334

April 3, 1980

SOR/80-116, SOR/80-142, Enterprise Development Regulations, amendments

1. These two amendments add further to the list of Treasury Board instruments which form an essential part of the rules governing the Enterprise Development Programme but which

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais il se peut que chaque subvention soit négociée en fonction de sa valeur intrinsèque, quasiment comme pour un contrat.

M. Eglington: On nous a dit, à l'origine qu'il existait certaines modalités applicables aux bénéficiaires des subventions. Elles ressemblent à un contrat et si vous voulez les obtenir, il faut que vous respectiez les modalités énoncées dans la circulaire du Conseil du trésor. A l'époque où nous avons obtenu cette explication, il n'existait qu'une seule circulaire du Conseil du trésor. Nous avons pu nous la procurer et avons constaté qu'il s'agissait d'une série de dispositions très normalisées. Je crois qu'il y en a huit maintenant et j'ignore si pour chaque type d'industrie, les conditions sont différentes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Devrions-nous nous renseigner davantage pour savoir en quoi elles consistent? Que nous proposez-vous?

M. Kempling: Ce serait peut-être intéressant. J'en sais très peu, peut-être pas assez. Je sais qu'ils traitent avec chaque candidat individuellement et je pense que s'ils en ont le pouvoir, ils modifient les règlements et les conditions en fonction de ce que leur propose le candidat c'est-à-dire s'il leur a présenté un projet intéressant pour le Canada, original, exportable, etc. Tout est dans les nuances.

Il s'agit d'un programme relativement nouveau qui date des quelques dernières années. Il remplace plusieurs autres programmes que le ministère de l'Industrie et du Commerce avait proposés. Chaque fois qu'on en lance un nouveau, ceux qui se précipitent dessus sont ceux qui éprouvent de graves difficultés. Je m'en remets toujours au jugement des particuliers dans des cas pareils plutôt qu'aux règlements rigides car ceux qui éprouvent de graves difficultés financières et qui ont épuisé toutes les ressources possibles du secteur privé, songent soudainement au grand-frère d'Ottawa pour les renflouer.

Le programme de développement des entreprises a été submergé de demandes, si je ne me trompe. Je sais que plusieurs particuliers se sont adressés à eux pour finalement faire faillite. Dieu merci, ils n'ont pas obtenu d'argent du gouvernement, puisque s'ils étaient sur le point de faire faillite, cela ne les aurait pas aidés, bien au contraire. Il serait très utile d'obtenir davantage de renseignements là-dessus.

M. Eglington: Oui.

RÈGLEMENT SUR L'EXPANSION DES ENTREPRISES—modification

Loi N° 2 de 1978-1979 portant affectation de crédits
Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce

C.P. 1980-334

3 avril 1980

DORS/80-116, DORS/80-142, Règlement sur l'expansion des entreprises—modifications

1. Les deux amendements susnommés s'ajoutent à la liste des textes réglementaires du conseil du Trésor constituant une part essentielle des règlements adoptés dans le cadre du Programme

[*Text*]

are not made public. The list has now multiplied from one to six. The attached explanation of this manner of proceeding was before the late Committee on 18th December 1979 when it was decided not to pursue any objection to it.

2. SOR/80-142

The real authority for the adding of T.B. Minutes to section 44 would seem to lie in Industry, Trade and Commerce Vote No. 1, Appropriation Act No. 2, 1978-79 which has not be encited in SOR/80-142, although clearly set out in all previous amendments.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Government Land Purchase Regulations. Mr. Eglington, you do not consider their reply satisfactory.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, we have arrived at a complete standoff with the Treasury Board on the traditional government interpretation of the enabling word, "with respect to" or "respecting". I think we need to approach this with a certain amount of perspective, because the committee has made its point about its disagreement with the Department of Justice on this point time and time again. It has been in two reports to the Houses and it is certainly on record here.

I do not really think that in this instance we are facing a major matter. What this boils down to is subdelegation of power to the Treasury Board to waive administratively a requirement of two appraisals before a contract for the purchase of land is entered into. The Treasury Board, in an earlier letter, said that they could be relied upon to see that the public purse was protected, which is no doubt correct. While the same old point of principle is involved, it is not going to be a case that is going to set the world ablaze if we start making a major production out of it. I think we can simply write back to the department and say we do not accept the answer because we do not accept the interpretation of "respecting", but we appreciate that the Treasury Board is relying on their advice from the Department of Justice.

• 1220

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right, fine. Does everybody agree?

Some hon. Members: Agreed.

December 4, 1979

J. L. Manion, Esq.,
Secretary,
The Honourable the Treasury Board,
Ottawa.

Re: SOR/78-482, Government Land Purchase Regulations

Dear Mr. Manion:

I refer to Dr. LeClair's letter of 12th January 1979 which was before the Committee on 29th ultimo.

[*Translation*]

d'expansion des entreprises et qui ne font pas l'objet d'une publication officielle. Il s'agit là du sixième cas de la sorte. Au cours de sa réunion du 13 décembre 1979, le Comité précédent a examiné les raisons d'être de cette procédure amdinistrative à laquelle il a décidé de ne pas s'objecter.

2. DORS/80-142

La décision d'ajouter le renvoi à la délibération du conseil du Trésor à l'article 44 semble conforme au crédit N° 1 de l'Industrie et du Commerce de la loi nº 2 de 1978-79 portant afectation de crédits, et que le DORS/80-142 ne mentionne pas, bien que toutes les modifications précédentes en fassent clairement état.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Règlements en matière d'achat de terres gouvernementales. Monsieur Eglington, vous n'estimez pas leur réponse satisfaisante.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, monsieur le président, nous sommes dans l'impasse la plus totale puisque nous ne nous entendons pas avec le Conseil du trésor sur l'interprétation usuelle donnée par le gouvernement du mot «habilitant relatif à» ou «concernant». Il faut, je crois, remettre les choses dans leur perspective car le comité a fait valoir, à plusieurs reprises, son désaccord avec le ministère de la Justice. On l'a signalé dans deux rapports aux Chambres, et c'est certainement consigné au compte rendu de nos délibérations.

Toutefois, je ne pense pas que nous nous heurtions à un obstacle majeur ici. Il s'agit simplement de déléguer les pouvoirs au Conseil du trésor et de lui permettre d'éliminer, sur le plan administratif, la condition selon laquelle deux évaluations doivent être effectuées avant de conclure un contrat pour l'achat de terres. Dans une lettre précédente, le Conseil du trésor nous a précisé qu'il se chargerait d'éviter que l'on ne gaspille les deniers publics, ce qui ne fait aucun doute. Même si l'on en revient à la question de principe, cela ne va tout de même pas empêcher le monde de tourner si nous en faisons tout un plat. A mon avis, nous pouvons simplement renvoyer une lettre au ministère pour leur dire que nous n'acceptons pas leur réponse car nous nous opposons à l'interprétation du mot «concernant». Toutefois, nous comprenons bien que le Conseil du Trésor se fonde sur les conseils du ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le 4 décembre 1979

Monsieur J. L. Manion,
Secrétaire,
Conseil du Trésor,
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-482—Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement

Monsieur,

La présente fait suite à la lettre de M. LeClair qui a été examinée par le Comité le 29 novembre dernier.

[*Texte*]

The Committee is still not satisfied with sections 7 and 8 of the Regulations. As to section 7, the Committee is aware that the Treasury Board can be relied upon to be parsimonious and only to waive the appraisal requirement in cases where public moneys will not be imperilled thereby. However, the Committee is also aware that a point of principle is at stake. Pursuant to section 34 of the Financial Administration Act it is the Governor General who may make regulations "with respect to the conditions under which contracts may be entered into". His Excellency has prescribed as one of those conditions two independent appraisals. He and he alone can make the rules under section 34, whatever those rules may be. But section 7 purports to give to the Treasury Board a discretion to make the rule in individual cases by waiving one appraisal, two appraisals or the independence of the appraisals. This is another aspect of what the Committee has fought on many occasions—the idea that "with respect to" allows the rule-making power to be sub-delegated to another body either to make general rules or to act administratively in a discretionary way from case to case. If a power to waive the Regulations in individual cases is desired, it is the enabling power, section 34 of the Financial Administration Act, which must be amended. Alternately, section 7 could be amended to prescribe the classes of case in which the requirement of two appraisals, or of any appraisal, will not be required.

The Committee accepts the force of Dr. LeClair's argument insofar as section 8(*a*) of the Regulations is concerned. In the case of section 8(*b*), however, the reasoning given would not seem to apply unless the words "in his opinion" are removed and the period for which interest will be paid is made referrable to an objective standard, for example the period of "unreasonable delay".

The Committee has noted that section 12(2) was amended by SOR/79-8.

Yours sincerely,

August 5, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

You will have received my earlier letter of December 24, 1979 and its commitment to a substantive response to the views expressed by the Committee on SOR/78-482, Government Land Purchase Regulations.

I have taken note of the Committee's views with respect to section 7 of the Regulations. The Department of Justice,

[*Traduction*]

Le Comité n'est pas encore satisfait du libellé des articles 7 et 8 du règlement. En ce qui concerne l'article 7, le Comité sait qu'on peut compter sur le Conseil du Trésor pour être parcimonieux et n'écarter la condition des évaluations que dans les cas où cela pourrait être fait sans risquer la perte des deniers publics. Cependant, le Comité est aussi conscient du fait qu'une question de principe est en jeu. Selon l'article 34 de la Loi sur l'administration financière, c'est le Gouverneur général qui peut édicter des règlements «sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus». Son Excellence a prescrit, comme l'une de ces conditions, deux évaluations indépendantes. Il est le seul à pouvoir édicter des règlements en vertu de l'article 34, quels que puissent être ces règlements. Mais le but de l'article 7 est d'accorder au Conseil du Trésor le droit de prendre des décisions dans des cas particuliers en renonçant à une ou à deux évaluations ou à l'évaluation indépendante. C'est un autre aspect de ce contre quoi le Comité s'est élevé à maintes reprises—l'idée que «sur les conditions» permet la sous-délégation du pouvoir d'édicter des règlements à un autre organisme, soit pour établir des règlements généraux ou pour agir en tant qu'organe administratif de façon discrétionnaire dans les divers cas. Si l'on souhaite avoir l'autorisation de déroger aux règlements dans des cas particuliers, c'est le pouvoir en vertu de l'article 34 de la Loi sur l'administration financière qui doit être modifié. Alternativement, on pourrait modifier l'article 7 pour prescrire les catégories de cas où la condition de deux évaluations ou de toute évaluation ne serait pas exigée.

Le Comité reconnait la valeur de l'argument de M. LeClair en ce qui concerne l'alinéa 8 *a*) du règlement. Cependant, dans le cas de l'alinéa 8 *b*), cet argument ne semblerait pas s'appliquer à moins que les mots «selon lui» ne soient supprimés et que la période pendant laquelle l'intérêt sera payé puisse être fixée selon une norme objective, par exemple, la période de «retard indu».

Le Comité a noté que le paragraphe 12(2) a été modifié par le DORS/79-8.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le 5 août 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes,
Règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa, (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Vous avez sans doute reçu ma lettre du 24 décembre 1979 par laquelle je m'engageais à donner une réponse formelle aux vues exprimées par le Comité sur le texte DORS/78-482—Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement.

J'ai pris note de l'opinion du Comité sur l'article 7 du règlement. Cependant, au Ministère de la Justice, on m'in-

[*Text*]

however, has advised me that they agree with the opinion of Professor E. A. Driedger, a former Deputy Minister of Justice, and an eminent authority on legislation, that a power to make regulations with respect to a subject matter (e.g. "with respect to the conditions under which contracts may be entered into"), enables the regulation making authority to authorize some other person to set the conditions. Thus section 34 of the Financial Administration Act would empower the Governor-in-Council to delegate to the Treasury Board the authority in section 7 in respect of appraisals. I must be guided by that advice. You may recall that Mr. Basford in his remarks in the House of Commons on March 28, 1977 during the debate on the Committee's second report agreed with the opinion of Mr. Driedger.

I am pleased that the Committee has found paragraph 8(*a*) satisfactory.

Insofar as paragraph 8(*b*) is concerned, we intend to discuss the paragraph with officials of other departments with a view to developing a submission to the Governor in Council recommending that the words "in his opinion" and "for such a period as the Minister may approve" be deleted.

I am appreciative of your letter of April 21, 1980 advising that appearances before the Committee can be readily arranged. I trust, however, that the foregoing will prove satisfactory to the Committee.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, we start with a series of documents under the heading of "Reply Satisfactory". I must confess that I personally have not read these, and perhaps you could give us just a little quick resume.

M. Eglington: The first two were under the heading of "Query, Reply Satisfactory". As far as the pilotage is concerned, the only question really that arises is that this has been going on for almost six years and we finally got the pilotage authorities to say that they are going to change this, but it is all going to depend upon yet another major survey of the regulations. Do we want to wait another couple of years, or do we want to write back and say: you make a great review of the regulations but, in the meantime, alter that provision.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is your recommendation?

Mr. Eglington: I would be inclined, if I were in the shoes of the members of the committee, to write back and say, get on with it! Goodness knows how many years will pass, and if we let too many more of these files go on for five or six years people will know that we just do not chase them up hard enough.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does everybody agree?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/78-821, General Excise and Sales Tax Regulations, amendment.

[*Translation*]

forme qu'on se rallie à l'opinion de M. E. A. Driedger, ex-sous-ministre de la Justice et autorité éminente en législation, qu'un pouvoir de réglementation sur un certain sujet (par exemple «sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus») permet que le règlement autorise une autre personne à fixer les conditions. Ainsi, l'article 34 de la Loi sur l'administration financière autoriserait le gouverneur en conseil à déléguer ses pouvoirs au Conseil du Trésor, selon l'article 7, en ce qui concerne les évaluations. Je dois suivre cet avis. Vous vous souvenez peut-être que M. Basford, dans ses observations à la Chambre des communes, le 28 mars 1977, au cours du débat sur le deuxième rapport du Comité, s'est déclaré d'accord avec l'opinion de M. Driedger.

Je constate avec plaisir que le Comité a été satisfait de l'alinéa 8 *a*).

En ce qui a trait à l'alinéa 8 *b*), nous avons l'intention d'en discuter avec les hauts fonctionnaires d'autres ministères en vue de rédiger une soumission qui sera présentée au gouverneur en conseil recommandant la supression des deux membres de phrase suivants: «selon lui» et «pour la période approuvée par le ministre».

Je vous remercie de votre lettre du 21 avril 1980 par laquelle vous m'informiez qu'il est facile de prendre des dispositions pour témoigner devant le Comité. J'espère, cependant, que les renseignements que je viens de donner seront à la satisfaction des membres de votre Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Maintenant, abordons la série de documents sous la rubrique «Réponses satisfaisantes». J'avoue ne pas les avoir lus, mais peut-être pourriez-vous nous en donner un rapide résumé.

M. Eglington: Les deux premiers ont été regroupés sous la rubrique «Demande, réponse satisfaisante». Pour ce qui est du pilotage, le seul problème est que cela traîne depuis près de six ans. Finalement, les responsables du pilotage nous ont dit qu'ils allaient procéder à des changements, mais tout dépendra, une fois de plus, d'une enquête importante qui sera faite sur les règlements. Préférons-nous attendre quelques années ou leur répondre qu'ils procèdent à un examen exhaustif des règlements mais que, en attendant, il devraient modifier certaines dispositions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelle est votre recommandation à ce sujet?

M. Eglington: Si j'étais à la place des membres du Comité, je préférerais leur répondre et les exhorter à s'attaquer au problème. Sinon, Dieu sait combien d'années il faudra attendre et si l'on laisse traîner un trop grand nombre de ces dossiers pendant cinq ou six ans, les gens s'apercevront que nous ne les poussons pas suffisamment.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/78-821, Règlement général sur les taxes de ventes et d'accise—Modification.

[*Texte*]

Mr. Eglington: This was a question of ambiguity in the drafting of Section 7. The department undertook to look at it in light of its experience, and they were chased up, and the department says that they are not experiencing any difficulties in it. I think the point is that the department should try to avoid difficulties arising, should try to avoid the situation that arises when someone gets into an argument over the ambiguity of the wording, and the department should be invited to clear up the ambiguous wording in the section.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

December 7, 1978

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA.

Re: SOR/78-821, General Excise and Sales Tax Regulations, amendment

Dear Mr. Connell:

The above amendment is consequential upon the amendment of section 50 of the Excise Tax Act by the Income Tax and Excise Tax (Small Businesses) Act 26-27 Eliz. II chap. 42, section 10. I have only one small query about the amendment and it concerns the new section 7(4) of the Regulations. Does the phrase "where a person who files a return in accordance with subsection (2) or (3) fails to file the return . . ." mean—where a person who elects to file a return—or—where a person who habitually files a return—or—where a person who should file a return? I did not get any assistance from the French text, despite the distinction drawn between "remplir" and "produire". On the face of things, it makes no sense to say "where a person who files a return . . . fails to file the return . . .".

Perhaps some difficulty is caused by using the verb "make" in subsections (2) and (3) ("produire" In French) and then changing to "file" in subsection (4) ("remplir" in French).

Yours sincerely,

December 20, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

[*Traduction*]

M. Eglington: Le libellé de l'article 7 était quelque peu ambigu. Le Ministère a décidé d'examiner la question en se fondant sur son expérience et y a été poussé; il prétend n'éprouver aucun problème à cet égard. Il faudrait que le Ministère essaie d'éviter ce genre de problème, d'éliminer toute ambiguïté respective à la formulation en question et il devrait être invité à éclaircir cet article.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le 7 décembre 1978

Monsieur J. P. Connell,
Sous-ministre
Ministère du Revenue national
(Douanes et accises)
Ottawa

Objet: DORS/78-821, Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée découle de la modification de l'article 50 de la Loi sur les taxes d'accise par la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les textes d'accise (petites entreprises) 26-27 Eliz. II, chapitre 42, article 10. Je n'ai qu'une petite question à poser au sujet de la modification qui a trait au nouveau paragraphe 7(4) du règlement. L'expression «lorsqu'une personne qui remplit une déclaration selon les paragraphes (2) ou (3) omet de produire ou néglige de payer . . .» veut-elle dire: lorsqu'une personne qui choisit de remplir une déclaration—ou lorsqu'une personne qui remplit bénévolement une déclaration—ou—lorsqu'une personne qui doit remplir une déclaration? La version française n'a pu m'éclairer en dépit de la distinction qui est faite entre «remplir» et «produire». A première vue, dire «lorsqu'une personne qui remplit une déclaration . . . omet de remplir la déclaration» est illogique.

Peut-être la difficulté découle-t-elle de l'emploi du verbe «make» aux paragraphe (2) et (3) dans la version anglaise (ce qui correspond à «produire» dans la version française) et ensuite de «file» au paragraphe (4) de la version anglaise (ce qui correspond à «remplir» en français).

Je vous prie de recevoir, monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Le 20 décembre 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[*Text*]
Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of December 7, 1978, regarding the recently amended section 7 of the General Excise and Sales Tax Regulations as reflected in SOR/78-821.

Section 50 of the Excise Tax Act establishes initially that monthly returns must be filed but further provides for other times that the Minister may by regulation authorize. Under such authorization, a person able to meet certain conditions set out in subsections 7(2) and (3) of the regulations can elect to file returns other than monthly.

Having made an election, a person assumes the responsibility of meeting the prescribed conditions on a continuing basis. Accordingly, the opening phrase of subsection 7(4) of the regulation means that once a person commences filing pursuant to subsections 7(2) and (3) his return thereafter must be in accordance with the prescribed times and conditions of that election. He cannot, for example, obtain confirmation to file on a quarterly basis but subsequently, upon omitting to send in a return for a particular quarter, contend that he has now decided to make half-yearly returns.

I appreciate your having drawn the matter to my attention and will keep the regulation under review in the event refinement of its wording should be found necessary.

Yours truly,

March 2, 1979

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/78-821, General Excise and Sales Tax Regulations, amendment

Dear Mr. Connell:

Thank you for your letter of 20th December 1978 last which the Committee considered yesterday.

The Committee trusts that section 7(4) will be amended so that it will say what was intended as conveyed in your letter.

Yours sincerely,

March 26, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/78-821

[*Translation*]
Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 7 décembre 1978 concernant l'article 7 du Règlement général sur les taxes de vente et d'accise, modifié récemment par le DORS/78-821.

L'article 50 de la Loi sur la taxe d'accise stipule tout d'abord que l'on doit produire une déclaration, mais il prévoit en outre que le ministre peut autoriser des délais par règlement. Une personne qui respecte certaines conditions établies aux paragraphes 7(2) et (3) du Règlement peut, grâce à cette autorisation, présenter ses déclarations sur une base autre que mensuelle.

Une personne qui a fait ce choix, doit respecter les conditions prévues. Par conséquent, la première phrase du paragraphe 7 4) du Règlement signifie que lorsqu'une personne a commencé à produire une déclaration aux termes des paragraphes 7 2) et 3), elle doit continuer à respecter les périodes prévues et les conditions de ce choix. Ainsi, si elle a obtenu confirmation qu'elle pouvait produire sa déclaration tous les trimestres, elle ne peut pas par la suite, si elle omet de le faire pour un trimestre donné, prétendre qu'elle a maintenant décidé de produire des déclarations tous les six mois.

Je vous remercie de m'avoir signalé cette question et je procèderai à un examen du Règlement, au cas où il faudrait en préciser le libellé.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 2 mars 1979

Monsieur J. P. Connell
Sous-ministre
Ministère du Revenu national
(Douanes et Accise)
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-821, Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 20 décembre 1978 que le comité a étudé hier.

Le comité espère que le paragraphe 7(4) sera modifié de manière à stipuler ce qui était prévu, comme l'exprimait votre lettre.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

Le 26 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/78-821

[*Texte*]

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 14, 1980 following up on our previous correspondence respecting the need to amend subsection 7(4) of the General Excise and Sales Tax Regulations.

Our experience to date is that licensees are not encountering problems of understanding or misunderstanding with the subsections in question; accordingly, we are deferring introduction of an amendment until an overall revision of section 7 is under consideration.

Your continuing interest is this matter is appreciated.

Yours truly,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-316, Canada Business Corporations Regulations.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, there is a body which is responsible for reviewing these regulations. It is not precisely the notice of common procedures that the committee has recommended but it is akin to it, and the department has agreed to make several alterations that the committee wanted and to refer the other to the Canadian Business Corporation Regulations Committee. So I think that, for the moment at least, is a satisfactory answer.

July 2, 1980

George Post, Esq.,
Deputy Minister, Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Hull, Quebec.

Re: SOR/79-316, Canada Business Corporations Regultions

Dear Mr. Post:

The Committee considered these Regulations at its meeting of 26th ultimo when I was instructed to raise four points with you.

The Committee wishes to know why the requirements of section 38(*c*)(iv) and (v) are imposed on dissendents only and not on management also. It struck the Committee that if information as to criminal record is relevant in the case of dissidents it is just as relevant in the case of management. Similarly, the Committee wonders why directors do not have to disclose what other companies they have managed have been the subject of proxy battles. "Professional" dissidents may well have their counterparts in directors who ride so roughshod over shareholders as to provoke contention.

The Committee also has misgivings about the phrase "other than in respect of traffic violations and other similar offences". It does not appear to be sufficiently precise when it relates to a criminal record and the consequences of disclosure could be quite serious. What exactly are "traffic violations" and what offences are in fact or in law similar to traffic violations? If

[*Traduction*]

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 14 mars qui faisait suite à la correspondance que nous avions échangée pour ce qui concernait le besoin de modifier le paragraphe 7(4) du Règlement général sur les taxes de vente de d'accise.

D'après notre expérience à ce jour, les titulaires de licences n'éprouvent aucun problème de compréhension ou de confusion en ce qui a trait aux alinéas en question; nous reportons donc l'introduction d'une modification tant que l'article 7 ne fera pas l'objet d'une révision complète.

Je vous sais gré de manifester un intérêt aussi soutenu pour cette question.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dors 79-316, Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes.

M. Eglington: Ici, il y a un organisme chargé de revoir ces règlements, ce qui n'est pas exactement ce que nous avions recommandé, mais y ressemble, et le ministère à consenti à certaine modification souhaités par le comité et en a soumis d'autre en comité interne. En somme donc, le réforme est pour l'instant satisfaisante.

Le 2 juillet 1980

Monsieur George Post,
Sous-ministre, Ministère de la Consommation
et des Corporations,
Hull (Québec)

Objet: DORS/79-316, Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement ci-dessus lors de sa séance du 26 juin dernier, et m'a chargé de soumettre quatre questions à votre réflexion.

Le Comité aimerait savoir pourquoi les exigences des sous-alinéas 38(*c*)(iv) et (v) visent uniquement les dissidents, à l'exclusion de la direction. De l'avis du Comité, les renseignements sur le casier judiciaire sont aussi pertinents dans le cas des membres de la direction que dans celui des dissidents. De la même façon, le Comité se demande pourquoi les directeurs ne sont pas tenus de faire état des campagnes de sollicitation de procurations survenues dans les autres sociétés qu'ils ont dirigées. On trouve souvent des homologues des dissidents «professionnels» chez les directeurs qui rudoient les actionnaires au point de provoquer de la contestation.

Le Comité a également émis des doutes quant à la formule «autres que pour des infractions aux règlements de circulation et infractions analogues». Cette formule ne semble pas suffisamment précise lorsqu'il est question du casier judiciaire, car toute divulgation pourrait avoir de très graves conséquences. Qu'entend-on exactement par «infraction aux règlements de

[*Text*]

violation of provincial Highway Traffic Acts and municipal parking by-laws is meant, why do the Regulations not say so?

Section 50(1), (4), (5) and (6) and 76(2) of the Regulations empower the Director to impose "other such reasonable conditions as he thinks fit" on the granting of exemptions. This does beyond what is clearly contemplated by the Act, the empowering of the Director to grant exemptions in prescribed circumstances. The Act implies that the granting of an exemption is discretionary for the relevant sections are couched in terms of permitting a corporation to apply for an exemption in circumstances to be prescribed by regulations under section 254(1)(*a*) of the Act. Section 254(1)(*d*) of the Act provides the authority, not merely for saying in what circumstances an exemption may be applied for, but also for laying down rules governing the Director's discretion. To the extent that section 254(1)(*d*) is used to touch upon the Director's discretion to grant or to refuse a discretion, one would expect it to regulate that discretion and not to enlarge it by doing beyond yes/no to the imposition of conditions by the Director. What the several sections of the Regulations do in fact is to sub-delegate to the Director the power ad hoc to make the rules prescribing the circumstances in which exemptions will be granted. The general nature of the conditions he may impose are not even alluded to except in the case of section 50(1). The Committee is anxious to know how this sub-delegation is to be justified. The Committee, of course, does not accept that there is any special magic in the phrase "with respect to" used in section 254(1)(*d*) of the Act.

The Committee wonders if the phrase employed in section 57(*a*)(viii) should not be "any other law of Canada" as the existing phrase excludes statutes of the Parliament of Canada.

Yours sincerely,

July 22, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel to the Standing Joint
Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0C4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of July 2, 1980, drawing to my attention certain sections and Regulations under the Canada Business Corporations Act questioned by your Joint Committee.

I will deal with the questions in the order you have raised them.

Regulations 38(c)(iv) and (v) are imposed on dissidents because generally speaking shareholders have no knowledge of

[*Translation*]

circulation», et quelles infractions sont, en fait ou en droit, analogues à des infractions sont, en fait ou en droit, analogues à des infractions aux règlements de circulations? Si cette disposition vise les lois provinciales sur la circulation routière et la réglementation municipale du stationnement, pourquoi n'est-ce pas indiqué clairement dans le règlement?

Les paragraphes 50(1), (4), (5) et (6), et 76(2) du Règlement autorisent le Directeur à octroyer une dispense «aux conditions raisonnables qu'il estime à propos». Cette disposition dépasse la portée manifeste de la loi, qui visait à autoriser le directeur à octroyer des dispenses dans des circonstances prescrites. Aux termes de la loi, l'octroi d'une dispense est discrétionnaire, car les articles pertinents permettent à une société de solliciter une dispense dans les circonstances prescrites par règlement en vertu de l'alinéa 254(1)(*a*) de la Loi. L'alinéa 254(1)(*d*) énonce la disposition qui permet non seulement de dire dans quelles circonstances une dispense peut être sollicitée, mais également d'établir les règles régissant le pouvoir discrétionnaire du Directeur. Dans la mesure où l'alinéa 254(1)(*d*) est invoqué pour justifier le pouvoir discrétionnaire du Directeur d'octroyer ou de refuser une dispense, on peut s'attendre à ce qu'il réglemente ce pouvoir discrétionnaire, et non qu'il l'étende au-delà du pouvoir du Directeur d'imposer ou non des conditions. En réalité, ces diverses dispositions du Règlement ont pour effet de sous-déléguer au Directeur le pouvoir d'établir des règements régissant des circonstances dans lesquelles une dispense sera octroyée. Sauf au paragraphe 50(1), il n'est même pas question de la nature générale des conditions qu'il peut imposer. Le Comité souhaiterait connaître ce qui justifie cette sous-délégation. Naturellement, il ne reconnaît aucune vertu particulière à l'emploi du mot «relatives» («with respect to») à l'alinéa 254(1)(*d*) de la loi.

Le Comité se demande s'il n'y aurait pas lieu, dans le version anglaise de l'alinéa 57(*a*)(viii), d'employer la formule «any other law of Canada» dans la mesure où la formule actuelle exclut les lois du Parlement du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur le sous-ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le 22 juillet 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique du Comité mixte
permanent des Règlements et autres
Textes Réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0C4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 2 juillet 1980 concernant certaines dispositions du Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes, qui ont été mises en cause par votre Comité.

Je vais répondre à vos questions en suivant l'ordre dans lequel vous les avez présentées.

Les exigences des sous-alinéas 38(c)(iv) et (v) sont imposées aux dissidents car généralement, les actionnaires ignorent leur

[*Texte*]

their background. Shareholders do have knowledge concerning management as they have observed their performance in office. As far as Directors riding "roughshod" over shareholders, they can be removed by voting of the shareholders. However, the point will be researched again by the C.B.C.A. Regulations committee with a view to rectifying any inequities.

The phrase "other than in respect of traffic violations and similar offences" was chosen to indicate that only minor violations are intended to be excluded. Traffic violations would comprise violation of provincial highway traffic laws, municipal traffic and parking by-laws and federal traffic and parking by-laws.

A quick review of the point you raise in regard to sections 50(1), (4), (5) and (6) and 76(2) would indicate that the Canada Business Corporations Act Regulations Committee should restudy them with a view to meeting your objections while not diluting the rights of and protection to the public involved. The circumstances that arise regarding these exemptions are constantly evolving as was anticipated and injustices would occur if the Director did not have some flexibility in granting them.

The Committee's final point is well taken and Regulation 57(1)(viii) will substitute the phrase "any other law of Canada" to accord with the wording of paragraph 168(1)(b) of the Act.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/76-22, Canada Corporations Regulations.

Mr. Eglington: That falls under the same thing.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

July 2, 1980

George Post, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Hull, Quebec.

Re: SOR/76-22, Canada Corporations Regulations

Dear Mr. Post:

The Committee considered these Regulations on 26th ultimo. Section 36(c)(ii) to (v) impose the same onerous requirements on dissidents but not on management as does section 38(c)(iv) and (v) of the Canada Business Corporations Regulations on which I have written you today expressing the Committee's misgivings. You same care to consider both sets of Regulations at the same time.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

passé. Par contre, ils connaissent les membres de la direction pour les avoir vus à l'œuvre. Quant aux directeurs qui «rudoient» les actionnaires, ces derniers peuvent s'en débarrasser par un vote. La question sera néanmoins soumise de nouveau au comité de révision afin de remédier aux injustices qui pourraient exister.

La formule «autres que pour des infractions aux règlements de circulation et infractions analogues» a été retenue pour indiquer que l'exclusion ne visait que les infractions mineures. Les infractions aux règlements de circulation comprennent les infractions aux lois et aux règlements provinciaux et fédéraux sur la circulation et le stationnement.

Votre argument concernant les paragraphes 50(1), (4), (5) et (6) et 76(2) semble à première vue indiquer que ces dispostions devraient être soumises de nouveau à l'étude du comité de révision, qui devra tenir compte de vos observations, sans pour autant qu'il soit porté atteinte aux droits et aux intérêts des personnes visées. Les circonstances qui entourent ces dispenses sont, comme on s'y attendait, en constante évolution, et des injustices ne manqueraient pas de se produire si le directeur ne jouissait pas d'une certaine latitude dans ce domaine.

Le dernier argument du Comité est tout à fait pertinent, et la disposition incriminée du sous-alinéa 57(a)(viii) sera remplacée par la formule «toutes autres lois du Canada», pour reprendre la formulation de l'alinéa 168(1)(b) de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS 76-22, Règlement sur les corporations canadiennes.

M. Eglington: C'est la même chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Parfait.

Le 2 juillet 1980

Monsieur George Post,
Sous-ministre,
Ministère de la Consommation
et des Corporations,
HULL (Québec)

Objet: DORS/76-22, Règlement sur les corporations canadiennes

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement ci-dessus le 26 juin dernier. Les sous-alinéas 36(c)(ii) à (v) imposent aux dissidents, mais non à la direction, les mêmes obligations que les sous-alinéas 38(c)(iv) et (v) du Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes au sujet duquel, comme je vous le signalais aujourd'hui même, le Comité a exprimé certains doutes. Je vous serais reconnaissant de considérer ces deux règlements en même temps.

Veuillez agréer, Monsieur le sous-ministre, l'assurance de ma haute considération.

[*Text*]

July 22, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel to the Standing Joint
Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0C4

RE: SOR/76-22 Canada Corporations Act Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have your letter of July 2, 1980, regarding the regulations to the Canada Corporations Act and note its contents.

As you have pointed out section 36(c)(ii) to (v) contains the same objections as you have pointed out in another letter relating to section 38(c) (iv) and (v) of the Canada Business Corporations Regulations. In my response to the latter, I indicated that the section of the C.B.C.A. Regulations would be reviewed. The committee will of course also consider this section of the Canada Corporations Act Regulations at the same time.

You are probably aware of the fact that Part I of the Canada Corporations Act will not apply to business corporations after December 15, 1980 when all such companies must have continued under the Canada Business Corporations Act.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-352, New Brunswick Fishery Regulations, amendment.

Mr. Eglington: In this instance, the committee had queried the validity of the provision that gave officers of the department the power to order fishing shacks off the ice. I think, given the interpretation, it would have to be Section 34 of the Fisheries Act that the department has correctly identified as a valid authority for it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

[*Translation*]

Le 22 juillet 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique du Comité des
Règlements et autres
textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0C4

Objet: DORS/76-22, Règlement sur les corporations canadiennes

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 2 juillet 1980 concernant le règlement d'application de la Loi sur les corporations canadiennes, dont j'ai pris bonne note.

Comme vous l'avez indiqué, les sous-alinéas 36(c)(ii) à (v) présentent les mêmes caractéristiques que les sous-alinéas 38(c)(iv) et (v) du Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes, dont vous avez fait la critique dans une autre lettre. En réponse à cette dernière, je vous ai indiqué que ces dispositions du Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes allaient être révisées. Le Comité de révision en profitera naturellement pour étudier également ces dispositions du Règlement sur les corporations canadiennes.

Vous savez sans doute que la partie I de la Loi sur les corporations canadiennes cessera de s'appliquer aux sociétés commerciales à partir du 15 décembre 1980, lesdites sociétés devant alors être régies par la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS-79-352, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick, modification.

M. Eglington: Le Comité avait ici pris en doute la validité de l'article donnant aux agents du ministère le pouvoir d'ordonner l'enlèvement des cabanes de pêche se trouvant sur la glace. Étant donné l'interprétation, il faudrait que cela relève de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries qui, selon le Ministère, et à juste titre, est celle qui s'applique dans ce cas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

[*Texte*]

November 21, 1979

J. R. MacLeod, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and Oceans,
OTTAWA.

Re: SOR/79-352, New Brunswick Fishery Regulations, amendment

Dear Mr. McLeod:

The new Part V of the Regulations was before the Committee on 15th instant. It was noted that it regulates winter ice fishing but goes beyond the regulation of fishing gear and times and extends to the regulation of shacks erected on the ice. Section 37(11) not only places time limits on the erection of shacks on ice, but also gives a discretion to a fishery officer to order a shack off the ice before the terminating date of 2nd April. The purpose of this may well be safety, or protection of navigation, but the Committee wonders what connection there is with the inland fishery. Consequently, I am instructed to enquire what paragraph of section 34 of the Fisheries Act provides the authority for section 37(10) and (11) of the Regulations.

Yours sincerely,

June 13, 1980

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/79-352 New Brunswick Fishery Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of November 21, 1979 concerning subsections 39(10) and (11) of the subject Regulations.

Subsection 39(10) requires ice fishing shacks to be identified so that subsection 39(11) can be enforced. The purpose of subsection 39(11) is to ensure that ice fishing shacks are not deposited in inland waters at the time of spring breakup, thus causing possible obstruction and pollution of such waters. The discretion given to a fishery officer to order removal of shacks prior to the terminating date of April 2 is to ensure removal of shacks from the ice prior to spring breakup in years when unusually mild weather may result in earlier than normal breakup.

The authority for such Regulations is provided for in paragraph 34(h) of the Fisheries Act.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Le 21 novembre 1979

Monsieur J. R. MacLeod
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Pêches et Océans
OTTAWA

Objet: /DORS/79-352, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification

Monsieur,

La nouvelle partie V du Règlement a été déposée devant le Comité le 15 du mois courant. Celui-ci a remarqué que le Règlement régissait la pêche sous la glace et qu'il portait non seulement sur les engins et les périodes de pêche, mais également sur les cabanes placées sur le glace. Outre qu'il établit des limites de temps pour l'érection des cabanes sur la glace, le paragraphe 37(11) permet à un fonctionnaire des pêcheries d'ordonner qu'une cabane soit enlevée avant la date de clôture du 2 avril. Il pourrait s'agir là d'une mesure de sécurité ou de protection de la navigation, mais le Comité se demande quel rapport il y a avec les pêches intérieures. Par conséquent, on m'a chargé de demander en vertu de quel paragraphe de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries avaient été établis les paragraphes 37(10) et (11) du Règlement.

Je vous pris d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le 13 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/79-352, Règlement de pêche au Nouveau-Brunswick—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 21 novembre 1979 concernant les paragraphes 39(10) et (11) du Règlement susmentionné.

Le paragraphe 39(10) stipule que les cabanes pour la pêche sous la glace doivent être identifiées de façon que le paragraphe 39(11) soit appliqué. Le paragraphe 39(11) vise à assurer que les cabanes ne sont pas emportées par les eaux au moment de la débâcle, causant ainsi l'obstruction et la pollution de ces eaux. Les pouvoirs discrétionnaires auxquels peut recourir un fonctionnaire des pêcheries pour ordonner l'enlèvement des cabanes avant la date de clôture du 2 avril visent à assurer que les cabanes sont enlevées avant la débâcle printanière lorsqu'une température particulièrement clémente peut entraîner la précipitation de la débâcle.

Le Règlement a été établi en fonction du paragraphe 34(h) de la Loi sur les pêcheries.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/77-504, Pipe Crossings Under Railways.

Mr. Eglington: The revision of these regulations is supposed to be undertaken by the end of 1980. I suppose the thing to do is, in early 1981, write and ask them how it has come along.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

SOR/77-96, Canadian Wheat Board Regulations, amendment.

Mr. Eglington: This matter, which related to Section 8(2) of the regulations, started off as a debate about ambiguity and endeed up being a debate about validity. It appears that the assistant solicitor to the Canadian Wheat Board has agreed that the provision is ultra vires and that it is going to be revoked. These regulations are amended fairly frequently so we should not have to wait too long.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

May 5, 1980

J. E. McLaughlin, Esq.,
Secretary,
Canadian Wheat Bord,
423 Main Street,
Winnipoeg, Manitoba,
R3C 2P5

Re: SOR/77-96, Canadian Wheat Board Regulations, amendment

Dear Mr. McLaughlin:

Over the past two and one half years I have carried on a correspondence (attached) with Mr. A. S. Ross, on section 8(2) of the Wheat Board Regulations. At first, the problem appeared to be one of putting two different instruments into one document, which is why Mr. Ross was approached and not your Board. As you will see from the last item in the attached correspondence, Mr. Ross has decided that he should not reply further and that the matter at issue should be referred to your Board and its own counsel.

Perhaps you might have the attached correspondence studied and let me have a response in due course. If there is anything I can do to make matters clearer, I shall do my best. With kind regards,

Yours sincerely,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/77-504, croisements des tuyaux sous les voies ferrées.

M. Eglington: L'examen de ces règlements est censé démarrer d'ici la fin de 1980. J'imagine qu'il suffira, au début de 1981, de leur écrire pour leur demander comment l'affaire progresse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—modification

M. Eglington: Pour cette question, relative à l'article 8(2) des règlements, on a commencé par évoquer l'ambiguïté et terminé par remettre en question sa validité. Il semble que l'avocat-conseil adjoint de la Commission canadienne du blé ait convenu que la disposition est irrecevable et qu'il faillait la révoquer. Ces règlements sont modifiés relativement souvent et nous ne devrions pas attendre trop longtemps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le 5 mai 1980

M. J. McLaughlin
Secrétaire
Commission canadienne du blé
423 rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 2P5

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

Monsieur,

Depuis deux ans et demi, je procède à un échange de correspondance, dont vous trouverez les éléments ci-joints, avec M. A. S. Ross, premier conseiller juridique du bureau du Conseil privé, à propos du paragraphe 8(2) du Règlement sur la Commission canadienne du blé. Au départ, le problème semblait résider dans le fait que deux textes aient été réunis dans un même document, et c'est pourquoi je m'était adressé à M. Ross plutôt qu'à votre Commission. Comme vous le verrez dans le dernier élément de la correspondance ci-jointe, M. Ross a décidé d'en rester là, la question devant, à son avis, être soumise à la commission et à ses conseillers juridiques.

Auriez-vous l'obligeance de prendre connaissance de la correspondance ci-jointe et de me faire parvenir votre avis dès que possible. Le cas échéant, je m'efforcerai de préciser toute question qui pourrait vous paraître obscure.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes cordiales salutations.

[*Texte*]

October 6, 1977

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
Varette Building,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-96, Canadian Wheat Board Regulations, amendment

Dear Mr. Ross:

I think I am taking the right course in addressing myself to you in this matter and not to the Wheat Board, since it involves section 8(2), as added by this amendment, which I had earlier taken up with you by telephone.

You will recall that section 8(2) is not referable to the enabling powers recited but does seem related to section 21(d) of the Canadian Wheat Board Act. It was your understanding, as I recall it, that section 8(2) is to be regarded as a direction of the Governor in Council under section 21(d) contained in or effected by Order in Council P. C. 1977-136, which also happens to be the Order in Council which makes amendments to the Regulations and which is registered as SOR/77-96.

This struck the Committee, on 29th ultimo, as being rather curious. the Committee would expect a direction of the Governor in Council to the Board to be in a different instrument from the Regulations directed to the wheat trade and growers. Be that as it may, I have difficulty in construing section 8(2) as a direction as to the prescribing of a place on a railway as the delivery point at which grain may be delivered under a permit book. Moreover, I can not see that section 8(2) is really necessary. By virtue of its power by order to prescribe a place on a railway . . . the Board has, by virtue of section 26(4) of the Interpretation Act a power to amend or to vary the Order, a power which would sem to include a power to change the prescription. Similarly, the Board has power to revoke an Order and to issue a new one naming a different place. The governor in Council does not, however, seem to me to enjoy the power to enable the Board to achieve this same end by by-passing the Order procedure provided for in section 21 of the Act and substituting an administrative procedure under a regulation (Section 8(2)) which can find no support in sections 36 and 28 of the Act.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Le 6 octobre 1977

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Immeuble Varette
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

Monsieur,

Je pense que c'est à bon droit que je m'addresse à vous dans cette affaire plutôt qu'à la Commission canadienne du blé, étant donné qu'il est question du paragraphe 8(2) ajouté par la présente modification, comme je vous l'ai indiqué par téléphone.

Vous vous souviendrez que le paragraphe 8(2) ne peut renvoyer au pouvoir habilitant invoqué, mais semble au contraire découler de l'alinéa 21d) de la Loi sur la Commission canadienne du blé. Si je me souviens bien, vous estimez que le paragraphe 8(2) doit être considéré comme une instruction du gouverneur en conseil prévue à l'alinéa 21d) et figurant dans le décret en conseil C.P. 1977-136, celui-là même qui modifie le présent Règlement et qui porte la référence DORS/77-96.

Cette situation a semblé assez étrange au Comité, qui l'a étudiée le 29 septembre dernier. Le Comité se serait attendu à ce que les instructions adressées par le gouverneur en conseil à la Commission figurent sur un texte différent de celui du règlement destiné aux cultivateurs et aux commerçants en grains. Quoi qu'il en soit, je conçois difficilement qu'on puisse interpréter le paragraphe 8(2) comme une instruction prescrivant un «endroit situé sur une ligne de chemin de fer comme point de livraison auquel le grain peut être livré en vertu d'un livret de permis». En outre, je ne vois pas l'utilité du paragraphe 8(2). Du fait de son pouvoir de prescrire par ordonnance un endroit situé une ligne de chemin de fer . . . la Commission est investie, aux termes du paragraphe 26(4) de la Loi d'interprétation, d'un pouvoir de modifier l'ordonnance, ce qui semblerait l'autoriser à changer l'endroit prescrit. De même, la Commission peut révoquer l'ordonnance et en émettre une nouvelle prescrivant un endroit différent. Cependant, il me semble que le gouverneur en conseil n'est pas investi du pouvoir d'autoriser la Commission à atteindre le même résultat en écartant la procédure d'ordonnance prévue à l'article 21 de la Loi au profit d'une procédure administrative impliquant un règlement (paragraphe 8(2)), ce que ne corroborent nullement les articles 36 et 28 de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

[*Text*]

October 25, 1977

BY HAND

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-96—Canadian Wheat Board Regulations Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of October 6, 1977 and our telephone conversation of October 19, 1977 in which you questioned the authority for subsection 8(2) of the above-mentioned Regulations.

The Canadian Wheat Board has authority under section 21 of the Act, by order, to

"(a) prescribe the forms of and manner of completing applications for permit books, permit books and;

(b) prescribe the manner in which aplications for permit books shall be made and permit books shall be issued;

. . .

(d) prescribe a place on a railway as the delivery point at which grain may be delivered under a permit book;"

The Board's authority under section 21 of the Act is subject to directions contained in any order of the Governor in Council. The Governor in Council has in sections 2 to 8 of the Regulations made a number of "directions" that affect the Board's authority under section 21 of the Act. It would appear that the Governor in Council has chosen that these directions be contained in the Regulations instead of a separate order as suggested by you. If the Committee is of the new that directions by the Governor in Council to the Board should not be in the regulations but should be in separate orders, the Committee would have to take this up with the Minister responsible for the Board.

As I indicated to you in our conversation, the change of a delivery point in a permit book would not require an order of the Board because it is delivery points as a whole that are to be prescribed by order under paragraph 21(d) of the Act, not the particular one of those points that is named in the permit book of a producer.

Yours truly,

[*Translation*]

Le 25 octobre 1977

PAR MESSAGER

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Immeuble Victoria
140 rue Wellington
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 6 octobre 1977 et à notre conversation téléphonique du 19 octobre 1977, au cours de laquelle vous vous êtes enquis du pouvoir habilitant du paragraphe 8(2) du Règlement susmentionné.

Aux termes de l'article 21 de la Loi, la Commission peut par ordonnance,

«a) prescrire les formules de demande de livrets de permis et la manière de les remplir, . . .

b) prescrire la manière de formuler les demandes de livrets de permis et d'émettre des livrets de permis;

. . .

d) prescrire un endroit situé sur une ligne de chemin de fer comme point de livraison auquel le grain peut être livré en vertu d'un livret de permis;»

L'article 21 de la Loi autorise la Commission à procéder ainsi, sous réserve des instructions contenues dans tout décret du gouverneur en conseil. Aux articles 2 à 8 du Règlement, le gouverneur en conseil a émis un certain nombre d'instructions qui affectent les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 21 de la Loi. Il semble que le gouverneur en conseil ait choisi de faire figurer ses instructions dans le règlement et non, comme vous le proposez, dans un décret distinct. Si le Comité estime que les instructions du gouverneur en conseil à la Commission ne doivent pas figurer dans le Règlement mais dans des décrets distincts, il devra faire connaître son opinion au ministre responsable de la Commission.

Comme je vous l'ai indiqué, le changement du point de livraison d'un livret de permis ne nécessite pas une ordonnance de la Commission, car ce sont les points de livraison dans leur ensemble qui sont prescrits par ordonnance aux termes de l'alinéa 21d) de la Loi, et non le point particulier qui figure dans le livret de permis d'un producteur.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

[*Texte*]

February 18, 1980

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
OTTAWA.

Re: SOR/77-96, Canadian Wheat Board Regulations, amendment

Dear Mr. Ross:

I refer to my letter of 13 December 1977, our subsequent telephonic conversation and earlier correspondence and conversations.

As I understand your position, sections 3 to 8 of the Regulations are directions of the Governor in Council pursuant to section 21 of the Canadian Wheat Board Act (even though the enabling power recited for the amendment is section 28 of the Act which I can only agree is irrelevant). Section 21 of the Act provides that the Board may by order prescribe, determine, fix, and require, prohibit, exclude and provide for certain things "subject to directions, if any, contained in any order of the Governor in Council". The directions of the Governor in Council must be to direct the Board as to the substance of the orders it may issue, or the timing of them, and to limit or circumscribe the Board's powers or discretions in some way. A direction can not enlarge the Board's power, or enable it to do something it could not otherwise do. Consequently, if the Board has power to change the delivery point named in a permit book, it does not need to be empowered to do so by the governor in Council. If it does not have that power, it cannot be given that power by the Governor in Council under section 21 of the Act. Either way, section 8(2) seems to be without foundation.

It does seem to me that the Act needs to be amended to give the Governor in Council power to make regulations on the subjects dealt with in sections 3 to 8 of the present Regulations.

Incidentally, are Orders made by the Board under section 21 regarded as being "instructions to the trade" issued by the board to the trade as referred to in the Statutory Instruments Regulations?

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Le 18 février 1980

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Ottawa

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 13 décembre 1977 et à la conversation téléphonique qui a suivi, ainsi qu'à la correspondance et aux conservations échangées précédemment.

Vous estimez que les articles 3 à 8 du Règlement sont des instructions du gouverneur en conseil aux termes de l'article 21 de la Loi sur la Commission canadienne du blé, bien que le pouvoir habilitant invoqué pour prendre la modification soit l'article 28 de la Loi qui, de toute évidence, n'est pas pertinent. L'article 21 de la Loi stipule que la Commission peut, par ordonnance, prescrire, décider, fixer, interdire, exempter, exiger et prévoir certaines choses, «sous réserve des instructions, s'il en est, contenues dans tout décret du gouverneur en conseil». Les instructions du gouverneur en conseil doivent guider la Commission quant à la teneur ou à la fréquence des ordonnances qu'elle peut émettre, ou limiter plus ou moins ses prérogatives ou ses pouvoirs discrétionnaires. Une instruction ne peut élargir les pouvoirs de la Commission, ni l'autoriser à faire quelque chose qu'elle ne pourrait faire autrement. par conséquent si la Commission est autorisée à changer le point de livraison figurant dans un livret de permis, elle n'a pas besoin de l'autorisation supplémentaire du gouverneur en conseil. Si elle n'est pas autorisée à agir ainsi, le gouverneur en conseil ne peut l'y autoriser en vertu de l'article 21 de la Loi. Sous quelque angle qu'on envisage le problème, le paragraphe 8(2) semble dépourvu de tout fondement.

Il me semble qu'il faudrait modifier la Loi pour autoriser le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant les sujets régis par les articles 3 à 8 du Règlement actuel.

Par ailleurs, les ordonnances de la Commission prévues à l'article 21 sont-elles considérées comme faisant partie des «instructions aux commercants» évoquées dans le Règlement sur les textes réglementaires?

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

[*Text*]

April 18, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Senate Committee on Regulations and
other Statutory Instruments,
Room 408, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa

RE: SOR/77-96, Canadian Wheat Board Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of February 18, 1980 in respect of the above amendment.

Since your view is apparently that subsection 8(2) of the Regulations is invalid, I believe the proper course for you to follow would be to take up the matter with the designated officer of the Canadian Wheat Board. I apologize for my delay in replying to your letter but I have been giving the question considerable thought. I have had to conclude, however, that it would not be proper for me to express an opinion on the validity of the Regulations and that the Canadian Wheat Board should be advised in the matter by their own counsel.

Yours sincerely,

May 29, 1980

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Senate Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
Room 408, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/77-96 Canadian Wheat Board Regulations—Amendment

Dear Mr. Eglington:

This refers to our Mr. J. E. McLaughlin's letter to you of the 9th instant, copy of which he forwarded to Mr. Monk, Solicitor for the Board. Mr. Monk has perused and considered the correspondence you mailed with your letter of the 5th instant, and has asked me to inform you that we have noted your comments. We will make necessary amendment to our regulations as far as Section 8(2) is concerned, next time the regulations are amended.

We thank you for bringing the matter to our attention.

Yours truly,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/77-754, Steamship Machinery Construction Order.

Mr. Eglington: This matter refers to a more general matter which has vexed the committee for a number of years, and that is the matter of incorporation of external standards by refer-

[*Translation*]

Le 18 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 408, Immeuble Victoria
140, rue Wellington
OTTAWA

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission Canadienne du blé—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 février 1980 concernant le règlement ci-dessus.

Comme vous semblez estimer que le paragraphe 8(2) du Règlement est entaché d'invalidité, il conviendrait que vous saisissiez de cette question le fonctionnaire désigné de la Commission canadienne du blé. Vous voudrez bien m'excuser d'avoir tardé à répondre à votre lettre, mais j'ai longuement étudié le problème. Je suis cependant parvenu à la conclusion que je n'ai pas à me prononcer sur la validité du Règlement, et que la Commission canadienne du blé devrait prendre à ce propos l'avis de ses propres conseillers.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le 29 mai 1980

M. G. C. Eglington Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 408, Immeuble Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-96, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à la lettre que vous a adressée M. J. E. McLaughlin le 9 mai dernier, et dont il a transmis une copie à l'avocat de la Commission, M. Monk. Celui-ci a pris connaissance de la correspondance jointe à votre lettre du 5 mai, et m'a prié de vous faire savoir que nous avons pris note de vos commentaires. En ce qui concerne le paragraphe 8(2), nous apporterons les modifications nécessaires à notre Règlement la prochaine fois qu'il sera modifié.

En vous remerciant d'avoir porté cette question à notre attention.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/77-754, ordonnance en matière de construction des machines des bateaux à vapeur.

M. Eglington: Cette question a trait à un problème général qui gène le Comité depuis plusieurs années, soit l'incorporation de normes extérieures par mention dans les règlements. Le

[*Texte*]

ence in the regulations. The committees point has always been that a particular text will have to be incorporated unless the enabling power enables the incorporation of text or standards as they are amended from time to time. The department says that they are going to include such a provision in the new Maritime Code. The Maritime Code is going forward and Mr. Ross, who used to be the principal legal adviser to the Privy Council, is now actively involved in it, so we could probably wait on that.

• 1225

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is the one that came to the Senate; there were so many amendments they had to withdraw it.

Mr. Eglington: That is right.

June 23, 1978

S. D Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
Transport Canada Bldg.,
Place de Ville,
Ottawa

Re: SOR/77-754, Steamship Machinery Construction Order, amendment

Dear Mr. Cameron:

Thank you for your letter of 25th April last and especially for the reference to Section 19 of the Steamship Machinery Construction Regulations.

The Committee acknowledges that the use of the Rules of Lloyds and of the Rules of the American Bureau of Shipping issued from time to time is an eminently sensible practice in regulations made under the Shipping Act. However, it does amount to the automatic incorporation into regulations made by the Governor in Council, and without his considering the matter of all and any changes in the Rules of the two external agencies involved. This is precisely the sort of automatic incorporation by reference to and of a variable standard made by someone other than the maker of a regulation against which the Committee, with its counterparts in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia, has set its face. I am instructed to say, therefore, that the effect of Section 19 of the Steamship Machinery Construction Regulations, cast no doubt in far more general terms covering all aspects of ships' standards, should be embodied in Statute, as is done in those two other kingdoms.

The Committee trusts that this matter will be attended to either in the preparation of the relevant part of the Maritime Code or in an amendment to the present Shipping Act.

Yours sincerely,

[*Traduction*]

Comité a toujours prétendu qu'il faudrait incorporer un texte spécial à moins que l'on ne soit habilité à insérer un texte ou des normes tels qu'ils sont modifiés de temps à autre. Le ministère a déclaré qu'il allait incorporer une telle disposition dans le nouveau Code maritime. Les travaux progressent de ce côté-là et M. Ross, qui était le conseiller juridique principal du Conseil privé, s'occupe activement de cette affaire; par conséquent nous ferions sans doute mieux d'attendre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est l'amendement dont a été saisi le Sénat, mais il y en avait tellement qu'ils ont dû le retirer.

M. Eglington: C'est exact.

Le 23 juin 1978

Monsieur S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario)

Ojbet: DORS/77-754, Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification

Monsieur le sous-ministre adjoint,

J'ai bien reçu votre lettre du 25 avril dernier et je tiens à vous remercier de l'intérêt que vous portez à la question, plus particulièrement à l'article 19 de l'Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur.

Le Comité reconnaît qu'il est particulièrement judicieux de recourir aux Règles de Lloyd (registrateur des navires marchands) et aux Règles de l'American Bureau of Shipping, publiées de temps à autre pour formuler les règlements d'application de la Loi sur la marine marchande du Canada. Toutefois, cette pratique revient à insérer automatiquemet ces règles dans les règlements établis par le gouverneur en conseil, sans tenir compte d'anciennes modifications apportées aux règlements des deux organismes étrangers en cause. C'est précisément à ce genre d'insertion automatique de normes variables, ou de références à ces normes, établies par un autre organisme que l'auteur du règlement que s'oppose le Comité, ainsi que ses homologues du Royaume-Uni et du Commonwealth d'Australie. J'ai donc reçu ordre de vous dire que la teneur de l'article 19 du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur, formulée sans aucun doute dans des termes beaucoup plus généraux qui s'appliquent à tous les aspects des normes des navires, devraient faire l'objet d'une loi, tout comme en Australie et au Royaume-Uni.

Le Comité espère qu'on s'occupera de cette question soit en ajoutant une partie appropriée au Code maritime soit en modifiant la Loi actuelle sur la marine marchande du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur le sous-ministre adjoint, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[*Text*]

April 9, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-754, Steamship Machinery Construction Order, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 24, 1980 with respect to the Committee's position on automatic incorporation by reference of changes in external standards into regulations made under the Canada Shipping Act. We are considering following this practice in future and suitable enabling authority will be included in the draft Maritime Code.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/76-317, Shipping Inquiries and Investigations Rules.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the department has agreed to give way and delete this objective test. Also they have agreed that present Sections 552 and 553 of the Shipping Act will have to be changed in the new Maritime Code.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

June 26, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
Transport Canada Bldg.,
Place de Ville,
Ottawa.

Re: SOR/76-317, Shipping Inquiries and Investigations Rules

Dear Mr. Cameron:

Thank you for your letter of 15th ultimo which the Committee considered at its meeting Thursday last.

I think the Committee's conclusion can be stated fairly simply in two propositions:

1. If the system of selection and appointment as envisaged in Sections 552 and 553 of the Shipping Act is not used, then the Act should be amended so that practice and law coincide.

2. As the assessors are appointed by the Minister pursuant to Section 552 of the Shipping Act there is no place for the Minister's opinion in Section 7(1)(c) of the Regulations since Section 552 of the Act makes quite

[*Translation*]

Le 9 avril 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes
des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-754, Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 24 mars 1980 concernant la position du Comité sur l'insertion automatique, par référence, de modifications de normes étrangères dans le règlement d'application de la Loi sur la marine marchande du Canada. Nous étudions actuellement la possibilité de procéder désormais ainsi et le texte habilitant approprié figurera dans l'avant-projet du Code maritime.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/76-317, Règlement en matière d'enquêtes sur la navigation.

M. Eglington: Monsieur le président, le ministère a convenu de céder et d'éliminer le test objectif. En outre, il a accepté de modifier, dans le nouveau Code maritime, les articles 552 et 553 de la Loi sur la navigation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Le 26 juin 1978

Monsieur S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des transports
Édifice de Transports Canada
Place de Ville
Ottawa

Objet: DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 15 mai que le Comité a étudiée au cours de sa réunion de jeudi dernier.

Je crois que la conclusion à laquelle il en est arrivé peut-être résumée clairement en deux propositions:

1. Si le système de sélection et de nomination prévu par les articles 552 et 553 de la Loi sur la marine marchande du Canada n'est pas utilisé, il faudrait modifier celle-ci de façon à assurer la conformité de la pratique et de la loi.

2. Étant donné que les assesseurs sont nommés par le Ministre aux termes de l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada, il n'y a pas lieu de faire intervenir l'avis de ce dernier à l'alinéa 7(1)*c*) des Règles

[*Texte*]

clear that the assessors "appointed" are, as a matter of objective fact, to have "nautical, engineering or other special skill or knowledge". The Minister's opinion of a man's special skill or knowledge is legally irrelevant and its intrusion into Section 7(1)(c) only serves to make the decision virtually unchallengeable. If the words "are in the opinion of the Minister" are removed, an objective test remains and the Minister, or an officer of his Department, will still make the determination or decision as to a man's special skill or knowledge, but subject to an overriding objective test not susceptible to a discretion that could be exercised on a whim. It is true that in Section 566(1) of the Canada Shipping Act and Sections 5(2) and 9(2) of the Navigable Waters Protection Act Parliament has ordained that certain matters are to be settled on a Minister's opinion. But Parliament did not so provide in Section 552 of the Canada Shipping Act and the Committee considers it improper to smuggle, as it were, the subjective test into that section by means of a regulation made under Section 568 of that Act.

The Committee is grateful for the extensive explanation which you provided. It is of the view that your explanation makes clear that what is important is an assessors special skills and knowledge relevant to the subject matter under investigation and not the Minister's opinion of his skill and knowledge.

Yours sincerely,

Ottawa, Ontario

K1A 0N7

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/72-317, Shipping Inquiries and Investigations Rules

Dear Mr. Eglington:

Following your letter of March 18, the position regarding these regulations has been reviewed again, with further legal advice. The reasons for the precise wording in question has been explained to your Committee; judging by our recent experience this wording has succeeded in preventing the costly and time consuming objections to the qualifications of Assessors in our Formal Investigations.

Having said this, in view of your Committee's continuing dislike of the words "in the opinion of the Minister" 7(1)(c) of the above Rules, this phrase will be deleted. These Rules are now under review because of other aspects and the change will be incorporated at this time.

[*Traduction*]

puisque l'article 552 de la Loi stipule clairement que les assesseurs «nommés» doivent, en fait, avoir «des connaissances nautiques ou techniques ou d'autres connaissances ou aptitudes spéciales». L'avis du Ministre sur les aptitudes ou les connaissances spéciales d'une personne est sans effet juridique et son inclusion à l'alinéa 7(1)*c*) ne contribue qu'à rendre la décision pratiquement irrécusable. Si l'expression «de l'avis du Ministre» est supprimée, le Ministre, ou un représentant de son ministère, devra quand même évaluer les aptitudes ou les connaissances spéciales d'une personne, mais en se fondant sur un critère objectif plutôt que sur des pouvoirs discrétionnaires. Il est vrai que le Parlement a prescrit, au paragraphe 566(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada et aux paragraphes 5(2) et 9(2) de la Loi sur la protection des eaux navigables, que certaines questions devaient être réglées selon l'avis du Ministre. Cependant, il ne l'a pas fait à l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada et le Comité juge inacceptable d'en appeler à la discrétion du ministre à cet alinéa en invoquant un règlement édicté en vertu de l'article 568 de ladite Loi.

Le Comité vous est reconnaissant des explications détaillées que vous avez bien voulu lui donner. Il considère que vous avez expliqué clairement que, ce qui importe, ce sont les aptitudes et les connaissances spéciales d'un assesseur concernant l'affaire faisant l'objet d'une investigation et non l'opinion qu'en a le Ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Ottawa, Ontario

K1A 0N7

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
du Comité mixte permanent
des règlements et
autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

Monsieur,

A la suite de votre lettre du 18 mars, nous avons, en collaboration avec ces conseillers juridiques, réexaminé la position que nous avions adoptée relativement au Règlement. Nous avons déjà expliqué à votre Comité les raisons pour lesquelles cette expression avait été utilisée; récemment, cette formulation nous a épargné des objections coûteuses et laborieuses quant aux aptitudes de nos assesseurs.

Cela dit, étant donné que votre Comité continue à rejeter l'expression «de l'avis du Ministre», qui paraît à l'alinéa 7(1)*c*) des Règles susmentionnées, nous la supprimerons. Une étude est actuellement en cours sur d'autres aspects de ces Règles et la modification sera apportée une fois celle-ci terminée.

[*Text*]

Regarding the selection and appointment of the Assessors themselves, under Sections 552 and 553 of the Canada Shipping Act, it is our intention to reword the paragraphs, bringing them in line with modern practice, in the new Maritime legislation.

I trust this action will satisfy your Committee's objections.

Yours sincerely,

The Joint Chairman (Senator Godfrey): SOR/79-354, Quebec Fishery Regulations.

Mr. Eglington: There were discrepancies between the English and French versions and those have been corrected.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. SOR/79-946, New Brunswick Shellfishing Order.

Mr. Eglington: Again, there was a discrepancy between the two official languages and it has been removed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine, and the balance of the regulations, there is no comment on.

Just before we break up, there is one point that I would like to mention. There have been some objections from some of our nonactive members of the committee that they get these piles of documents and they never turn up. They say, stop sending them to us, which sounds very sensible. Why waste the money and fill our wastepaper baskets? But did you say there was some objection from the House of Commons?

Mr. Eglington: The people who send them out are under instruction to send them to every member who is on the committee, so unless the people who do not want them get themselves removed from the committee they have to get the material. But it might assist if the committee were to go on record as saying there is no need for this.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Shall we go on record now? That is to say, if somebody specifically says he does not want to receive all these documents because he is not going to need them, do not waste the money by sending them. Does everybody agree?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Eglington: Now what about these matters that we stood over again?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would say it is 12.25 p.m. and it is too late to consider them now.

Mr. Eglington: So we will stand them again.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will stand them again. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Nous avons l'intention de reformuler les articles 552 et 553 de la Loi sur la marine marchande du Canada touchant la sélection et la nomination des assesseurs afin de respecter dans le nouveau code maritime, la pratique qui a cours.

En espérant que ces mesures sauront satisfaire le Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coprésident (sénateur Godfrey): DORS/79-354, Règlements applicables aux pêcheries au Québec.

M. Eglington: Les versions anglaise et française ne correspondaient pas et elles ont été corrigées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. DORS/79-946, Ordonnance applicable à la pêche aux crustacés au Nouveau-Brunswick.

M. Eglington: Ici encore, les différences entre les deux versions, anglaise et française, ont été éliminées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien, pas de commentaires sur le reste des règlements.

Avant de lever la séance, je vais faire une remarque. Certains des membres ne participant pas activement à notre Comité nous ont fait valoir qu'ils recevaient des piles de documents et qu'ils n'assistaient jamais à nos séances. Ils nous ont demandé et cela paraît très raisonnable, de cesser de les leur envoyer. En effet, pourquoi gaspiller tant d'argent et remplir notre corbeille à papier? Mais selon vous y a-t-il eu une objection émanant de la Chambre des communes?

M. Eglington: Les personnes chargées de les envoyer ont reçu ordre de les faire parvenir à tous les membres du Comité; à moins que ceux-ci veuillent se faire retirer de notre Comité, ils continueront à les recevoir. Toutefois, il serait peut-être utile que le Comité fasse savoir que cela n'est plus nécessaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Voulez-vous procéder ainsi? C'est-à-dire que si une personne précise bien qu'elle ne tient pas à recevoir tous ces documents parce qu'elle n'en aura pas besoin, qu'on évite de les gaspiller. Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Eglington: Qu'en est-il maintenant des trois questions en suspens?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est 12 h 25 et il est trop tard pour les étudier maintenant.

M. Eglington: Nous les remettons donc à plus tard.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. La séance est levée.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Tuesday, November 25, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le mardi 25 novembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

RESPECTING:

The subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts

CONCERNANT:

L'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois

APPEARING:

The Honourable André Ouellet, M.P.
Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General

COMPARAÎT:

L'honorable André Ouellet, député,
Ministre de la Consommation et des Corporations et ministre des Postes

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Cousineau
Dubois
Fraser

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Kempling
McCauley
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)
Weatherhead—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

On November 24, 1980:

Mr. McCauley replaced Mr. Bloomfield;

Mr. Bachand replaced Mr. Chénier;

Mr. Cousineau replaced Mr. Henderson;

Mr. Fraser replaced Mr. Hnatyshyn; and

Mr. Weatherhead replaced Mr. Joyal.

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

Le 24 novembre 1980:

M. McCauley remplace M. Bloomfield;

M. Bachand remplace M. Chénier;

M. Cousineau remplace M. Henderson;

M. Fraser remplace M. Hnatyshyn; et

M. Weatherhead remplace M. Joyal.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Thursday, November 20, 1980

ORDERED,—That the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments; and

That a Message be sent to the Senate to acquaint their Honours thereof.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le jeudi 20 novembre 1980

IL EST ORDONNÉ,—Que l'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires; et

Qu'un message soit transmis au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

ATTESTÉ:

Pour le greffier de la Chambre des communes
Le greffier adjoint

M. R. Pelletier

Clerk Assistant
for the Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 25, 1980
(15)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Honourable Perrin Beatty, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Doody, Godfrey and Nurgitz.

Representing the House of Commons: Messrs. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, McCauley, Robinson (*Burnaby*) and Weatherhead.

Appearing: The Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee considered its Order of Reference of Thursday, November 20, 1980 which reads as follows:

ORDERED,—That the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments; and

That a message be sent to the Senate to acquaint their Honours thereof.

The Minister made a statement and answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 NOVEMBRE 1980
(15)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de M. Perrin Beatty.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Doody, Godfrey et Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: MM. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, McCauley, Robinson (*Burnaby*) et Weatherhead.

Comparaît: L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations et ministre des Postes.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller juridique du Comité.

Le Comité étudie son ordre de renvoi du jeudi 20 novembre 1980 qui se lit comme suit:

IL EST ORDONNÉ,—Que l'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires; et

Qu'un message soit transmis au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, November 25, 1980

• 0947

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Shall we call the meeting to order?

This meeting isd being held pursuant to a resolution of the House of Commons which I will read:

> That the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments; . . .

I might say that Clause 2 of the bill is the definitions sections. Clause 3 says:

> This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province and on any agent thereof.

Clause 17 is the enabling clause to pass regulations.

I think I should point out at this time that this committee issued a report in July of this year, its fourth report, and I would like to read paragraph 70 of that report, just to put our meeting into context, and I quote:

> Insufficient attention is paid to enabling clauses in bills before Parliament. They should be the subject of searching scrutiny during the committee stage. The Regulatory Review Committee is well placed to undertake such scrutiny as it sees week by week the consequences of the powers so readily granted by Parliament in the past. Your Committee, therefore, further recommends that the Regulatory Review Committee be charged with the duty and responsibility of examining and reporting upon all powers in bills to make subordinate law or to issue, make or establish other instruments. Its reports should be made to the appropriate standing committees of the Houses having the committee stages of the bills.

Now, as you will notice, what has been referred to us is the subject matter of the bill, so that in fact we have no powers to make amendments or anything, and our report will be back to the House of Commons and to the Senate if they pass a resolution. But in fact, apart from the technicality of making the report, we are really directing our report towards the other committee that is considering the merits of the bill and to the minister, and they will hear about it, in other words, even those two, and govern themselves accordingly we would hope.

It has been proposed—our counsel had previously looked at these enabling powers—that we start off with Mr. Graham Eglington who will give a brief resume and make some comments upon the enabling powers of this bill, and then Mr. Ouellet will have an opportunity of making comments. I believe you have some amendments, too, that you are going to suggest. We, of course, will not have any power to make actual

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 25 novembre 1980

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourrions-nous commencer la séance?

Cette réunion a été convoquée conformément à la résolution suivante de la Chambre des communes:

> Que les articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes, et modifiant d'autres lois soit renvoyée au comité permanent des Règlements et Textes Réglementaires; . . .

Je signale que l'article 2 du Bill est celui des définitions. L'article 3 stipule:

> La présente Loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province et les mandataires de Sa Majesté de l'un ou l'autre chef.

L'article 17 est l'article permettant l'établissement de règlements.

Je signale également que le Comité a publié son quatrième rapport en juillet dernier et j'aimerais vous en lire le paragraphe 70 pour placer les choses dans leurs perspectives, je cite:

> On n'accorde pas une attention suffisante aux articles habilitants des bills présentés au Parlement. Ils devraient faire l'objet d'un examen approfondi au cours de l'étape d'étude en comité. Le Comité de révision de la réglementation est bien placé pour se charger d'un tel examen, puisqu'il peut constater une semaine après l'autre les conséquences des pouvoirs conférés si facilement par le Parlement dans le passé. Par conséquent, votre comité recommande que le comité de révision de la réglementation soit chargé d'étudier tous les pouvoirs que confèrent des projets de loi quant à l'établissement de lois connexes ou d'autres textes réglementaires, et d'en faire rapport. Ces rapports devraient être présentés au comité permanent approprié de la Chambre chargé de l'étude de ces projets de loi.

Vous avez pu constater que nous devons étudier l'objet du bill et que nous n'avons aucun pouvoir pour apporter des amendements ou quoi que ce soit. Notre rapport sera donc envoyé à la Chambre des communes et au Sénat, s'ils adoptent une résolution. Nonobstant ces quelques détails techniques, nous adressons en fait notre rapport au comité, qui étudie le bill lui-même, et au ministre. Autrement dit, ils seront mis au fait de nos observations et en tiendront compte, nous l'espérons.

On a proposé, vu que notre conseiller s'est déjà penché sur ces pouvoirs habilitants, de donner tout d'abord la parole à M. Graham Eglington qui nous présentera un bref exposé et fera quelques commentaires sur les pouvoirs habilitants du projet de loi. Ensuite, M. Ouellet aura l'occasion de faire des observations. Vous avez également certains amendements à proposer. Nous n'aurons pas évidemment la possibilité de le faire,

[*Text*]

amendments; our role is to comment on whatever amendments Mr. Ouellet may propose.

• 0950

Is that satisfactory to everybody? We will start with Mr. Eglington.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. Since this is the first time that the committee has considered the subject matter of enabling clauses, I thought it appropriate to begin by trying to set up in some sort of principled way what the committee is, in fact, doing.

For practical purposes there are neither legal limits on Parliament's power to delegate its law-making functions, nor sufficient safeguards in Parliament's residual power to repeal or to amend enabling acts once they are passed. This situation, so it struck the committee when it was drafting its July report, creates a responsibility in the Houses to ensure that delegations when first made are appropriate, carefully framed and subject to adequate supervision. This situation is exacerbated when there is no general power of disallowance of subordinate legislation in the Houses, and no need to seek their affirmative resolution to any particular piece of subordinate law.

The grounds on which it would be reasonable for a committee such as this to criticize an enabling power in a bill are at least three; first, that an enabling power allows for regulations that would or might trespass unduly on the rights and liberties of the subject; secondly, that an enabling power allows for regulations which would or may make the rights, liberties and obligations of the subject unduly dependent upon insufficiently defined administrative powers or on nonreviewable administrative discretions; and thirdly, that an enabling power inappropriately delegates legislative power or insufficiently subjects its exercise to parliamentary scrutiny.

Now, as to the first two, they have not at least to date struck me as being relevant to the committee's present business with this bill, so that I have been bearing in mind in drafting the note that has been distributed to members the principle that an enabling clause should not be inappropriate or insufficiently subjected to parliamentary scrutiny.

As to the meaning of inappropriate, I have taken that to mean an enabling power which by virtue of its subject matter ought not to be delegated at all; that is to say, one that concerns matters which should be peculiarly the concern of Parliament. This may be because of tradition, that the matter is something that Parliament has habitually settled as with, for example, the first-class letter rate, or because the subject matter is one of grave import, something that is of such public concern that it should be fully debated in the national representative forum.

Much of the concern with the enabling clauses in this bill that has been expressed by industry groups, and to some extent in the press and before this committee on another occasion, centres on the power of the proposed Canada Post Corporation—subject to directions of the minister or the Governor in Council, which directions need not be public and requiring the approval of the Governor in Council—to define its own

[*Translation*]

notre rôle est de commenter les amendements que M. Ouellet pourrait proposer.

Êtes-vous tous d'accord? Commençons par M. Eglington.

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Merci, monsieur le président. Comme c'est la première fois que le Comité étudie la question des articles habilitants, il serait utile à mon avis de décider de ce que le Comité doit faire.

Du point de vue pratique, il n'y a pas de limite juridique au pouvoir qu'a le Parlement de déléguer ses fonctions de législateur, ni de garanties suffisantes dans le pouvoir résiduel qu'a le Parlement d'abroger ou de modifier les lois habilitantes, une fois qu'elles sont adoptées. Cette situation, qui a frappé les membres du Comité lorsqu'ils ont régidé le rapport de juillet, crée une responsabilité pour les Chambres qui doivent s'assurer que les délégations de pouvoir accordées sont appropriées, bien délimitées et soumises au contrôle qui convient. La situation s'aggrave lorsqu'il n'y a pas de pouvoir global de rejet des textes réglementaires dans les deux Chambres ni aucune nécessité d'obtenir leur décision positive pour un texte réglementaire donné.

Trois motifs pourraient amener le Comité à critiquer raisonnablement un pouvoir habilitant dans un projet de loi: premièrement, lorsque le pouvoir habilitant permet des règlements qui transgressent ou peuvent transgresser indûment les droits et libertés d'un sujet; deuxièmement, lorsqu'il permet des règlements qui soumettent indûment ou peuvent soumettre indûment des droits, libertés et obligations d'un sujet à des pouvoirs administratifs mal définis ou à des autorisations administratives non révisables; troisièmement, lorsqu'il délègue improprement un pouvoir législatif ou soumet sans raison son exercice à l'examen parlementaire.

Les deux premiers cas ne me semblent pas jusqu'à maintenant s'appliquer au projet de loi soumis au Comité; par conséquent, j'ai tenu compte dans la rédaction de cette note qui vous a été distribuée du principe qu'un article déclaratoire ne devrait pas improprement ou insuffisamment faire l'objet d'un examen parlementaire.

Pour ce qui est de la signification du terme improprement, cela signifie à mon avis qu'un pouvoir habilitant à cause de sa nature même, ne devrait pas être délégué du tout; autrement dit, il s'agit d'une question qui ne devrait concerner que le Parlement. C'est peut-être, a cause de la tradition que la question est habituellement réglée par le Parlement, par exemple l'affranchissement d'une lettre de première classe; ce peut-être parce que le sujet est important, intéresse le public, et doit être débattu longuement dans un groupe national représentatif.

Des groupes industriels se sont, dans la presse et parfois même devant le Comité, inquiétés des articles habilitants de ce projet de loi. On s'inquiète surtout du pouvoir que la Société des postes du Canada proposée détiendrait—sous les instructions du ministre ou du gouverneur en conseil, mais elles ne sont pas nécessairement publiques ni n'exigent l'approbation du gouverneur en conseil—pour définir son propre monopole.

[*Texte*]

monopoly, and the power of the corporation to define that monopoly in terms which may invade other established means of information carriage and which may arrogate to the corporation the sole right to the effective exploitation of new communications technology such as Videotex or Telidon.

There are other concerns about Clause 17 of the bill which I have mentioned in the notes that have been distributed, but to continue with the corporation's power to define what is mailable matter and what is a letter, and hence to define its own monopoly, one has to consider this power of definition by regulation in the light of the reasons commonly advanced for granting a subordinate law-making power. Those reasons are commonly expressed to be, first, that it saves pressure on parliamentary time; secondly, that it allows the delegate to deal with circumstances that may change rapidly; thirdly, that it allows the delegate to deal with emergencies; and fourthly, that it allows the delegate to deal with matters of technical detail.

• 0955

The definition of a postal monopoly, I submit, is manifestly not a matter of administrative detail. Nor is it a question of emergency or of a rapidly changing circumstance. It may, if committed to subordinate legislation, save parliamentary time, but what it would appear to be the function of this committee to debate is whether that saving of time is outweighed by the substantive character of a postal monopoly, especially one which can by subordinate legislation range freely over all modes of information transfer.

This is all the more serious when the outer limits of the potential monopoly that the bill grant embrace all conceivable technological developments in information transfer, and the definition of the monopoly does not have to be affirmed by the Houses and may not be disallowed by them.

The comments which I have distributed to members, and which went to the post office department yesterday at the same time, concern the definition under Clause 17(1)(a), the definition of "letter", which is the substance of the exclusive privilege or the monopoly which the bill grants to the Canada Post Corporation. The definition is left at large to the corporation, subject to the approval of the Governor in Council, and subject to any directions which the corporation may receive from the executive government, and because of the nature of Clause 5 of the bill and the definitions in Clause 2, especially the definitions of "transmit" and "mail conveyance", the scope that is afforded to the corporation in defining its monopoly would appear, on the surface at least, to include all known modes or projected modes of information transfer. This is obviously of great concern to people who are already in the business and of those who are investigating the possibilities of videotex at the moment.

The other matters on which I have commented relate to other subclauses of Clause 17 and they relate to some minor matters of drafting in paragraphs (e) and (f) of subclause 17(1), the setting of all postage rates by subordinate legislation under paragraph (h), subject to an appeal to the Canadian Transport Commission in the case of letter rates. It should be

[*Traduction*]

Le pouvoir qu'a la société de définir ce monopole pourrait empiéter sur d'autres moyens d'information et usurper le droit exclusif d'exploitation de nouvelles technologies de communications comme Videotex ou Telidon.

D'autres préoccupations concernent l'article 17 du projet de loi, je les ai mentionnées dans les notes que vous avez reçues, mais je poursuis sur le pouvoir qu'a la société de définir ce qui peut-être mis à la poste, ce qu'est une lettre, finalement de définir son monopole. Il faut examiner ce pouvoir de définition par règlement à la lumière des raisons présentées en général pour l'obtention du pouvoir d'édicter des textes réglementaires. Les raisons invoquées habituellement sont que cela réduit la pression au Parlement, deuxièmement, que cela permet au délégué de tenir compte des circonstances qui changent rapidement, troisièmement, que cela lui permet de s'occuper d'urgences, et quatrièmement, que cela lui permet de traiter de questions et de détails techniques.

D'après moi, la définition de monopole postal n'est certes pas une question de détail administratif, d'urgence, ni de changement rapide de circonstances. Cela peut économiser du temps au Parlement si c'est prescrit par des textes réglementaires, mais le Comité doit justement discuter afin de savoir si ce gain de temps se compare avantageusement à la gravité d'un monopole postal, surtout quand celui-ci peut s'appliquer à presque tous les modes d'échange d'information grâce à l'adoption des lois connexes.

C'est encore plus grave quand on songe à la portée possible du monopole que le projet de loi accorde puisque l'on prévoit toutes les inventions technologiques possibles pour le transport d'information et que les deux Chambres ne sont pas obligées de confirmer ni d'infirmer la définition d'un monopole.

Les commentaires que j'ai fait distribuer hier aux membres du Comité, en même temps que je les faisais parvenir au bureau de poste, portent sur la définition de la «lettre» prévue à l'alinéa 17. (1)(a), qui est l'objet même du privilège exclusif ou du monopole que le projet de loi accorde à la société canadienne des postes. Cette définition est laissée à la société, à condition que le gouverneur en conseil l'approuve et sous réserve des directives que la société pourrait recevoir de l'exécutif. Or, étant donné la substance de l'article 5 et les définitions de l'article 2 du projet de loi, surtout celles de la «transmission» et des «moyens de transport du courrier», la société semble libre de définir son monopole, du moins de prime abord, en y incluant tous les modes de transport connus ou prévus pour l'information. Evidemment, cela inquiète énormément ceux qui ont déjà des entreprises dans ce domaine et ceux qui font déjà des essais avec le Videotex.

J'ai parlé également des autres paragraphes de l'article 17; il y a les alinéas (e) et (f) du paragraphe 17(1) qui concernent quelques détails de rédaction des règlements, l'alinéa (h) qui touche la prescription par règlement de tous les tarifs de port, avec possibilité d'appel à la Commission canadienne des transports—on notera que même si la Commission canadienne des

[*Text*]

noted that even if the Canadian Transport Commission grants an appeal against a rate-setting regulation for letters, that decision of the Canadian Transport Commission may be overruled by the Governor in Council, either on his own initiative or on appeal by the corporation.

There is also a small matter of paragraph (m). Paragraph (m) reads: regulations

> providing for the holding of mail by the Corporation at the request of the sender or addressee thereof or in any other circumstances specified in the regulations;

That, too, is a very broad power to the corporation in what may be thought to be an administrative matter, to hold up mail for any purpose.

Paragraph (o), which would appear to relate either to a re-established post office savings bank or to the proposed activities of the corporation in providing facilities for the remittances of funds, and paragraph (u) which is a general enabling clause providing that the corporation may make regulations:

> dealing with any matter that any provision of this Act contemplates being the subject of regulations;

That would appear to relate to at least two other clauses of the bill. Clause 37 speaks of the Queen, the minister and the corporation's being free of liability subject to the regulations, which seems to imply that regulations may impose liability. Subclause (2) of Clause 37 is of the same type, that a mail contractor is not liable unless the regulations make him so, and subclause (3), that the regulations may provide for the demand and seizure or detention of anything that is in the post. That last one especially is quite a potent power that may be thought inappropriate to regulations.

• 1000

Subclause (u) also may relate to Clause 33 and, while it says that the Governor in Council may make regulations relating to free carriage of post to or from the Governor General, the question arises as to whether the Canada Post Corporation by virtue of subclause (u) is authorized to make that regulation in lieu of the Governor in Council.

The question of civil liability of agencies of the government is considered by the Statutory Instruments Committee on many occasions, particularly in connection with Harbours Board regulations, and the committee has always taken the view that any limitations on civil liability should be clearly set out in the statute. Clause 37 does relate to some aspects of the liability of the corporation, but it would be wise, I suggest, for the committee to seek an assurance from the minister that none of the subclauses that are mentioned in item 7 of the notes would permit the making of regulations excluding the civil liability of the postal corporation in any circumstances not dealt with expressly in Clause 37.

The two remaining matters are the failure to provide for the setting of oaths, either in the statute itself or by regulations, as the present Post Office Act does. The question of oaths is quite important, and as Clause 18 now stands the corporation will

[*Translation*]

transports se prononce en faveur d'un appel contre un règlement prescrivant le tarif de port pour les lettres, le gouverneur en conseil peut renverser cette décision, soit de son propre chef, soit si la société se pourvoit elle-même en appel.

Il y a aussi une remarque à propos de l'alinéa (m) qui se lit comme suit:

> (Règlement) prévoyant la garde du courrier par la société, soit à la demande de l'expéditeur ou du destinataire, soit pour l'une des raisons prévues par les règlements;

Même si l'on croit que c'est une pure question administrative, cela donne à la société le pouvoir assez vaste de retenir le courrier pour n'importe quelle raison.

L'alinéa (o) semble viser soit la création d'une nouvelle banque d'épargne du bureau de poste, soit les services de transmission de fonds par la société. L'alinéa (u) est une disposition habilitante universelle permettant à la société de faire des règlements, et je cite:

> Sur tout sujet considéré par toute disposition de la présente loi, comme relevant des règlements;

Cet alinéa semble lié à au moins deux autres dispositions du projet de loi. L'article 37 déclare la Reine, le ministre et la Société non responsables, sous réserve des règlements, ce qui peut sous-entendre que les règlements peuvent imposer la responsabilité. Le paragraphe (2) de ce même article 37 prévoit de la même façon que les entrepreneurs de transport ne sont pas responsables, à moins que les règlements ne soient à l'effet contraire. Quant au paragraphe (3), il prévoit que les règlement peuvent autoriser à réclamer, mettre sous séquestre ou retenir ce qui est en cours de transmission. Ce pouvoir est très dangereux, trop eut-être pour être prescrit par voie de réglementation.

L'alinéa (u) peut également être lié à l'article 33 et, même s'il dit que le gouverneur en conseil peut par règlement autoriser le courrier franc de port du gouverneur général, on se demande si la société canadienne des postes, étant donné l'alinéa (u), est autorisée à imposer ce règlement à la place du gouverneur en conseil.

Le Comité des textes réglementaires a à plusieurs reprises étudié la question de la responsabilité civile des agences gouvernementales, surtout à propos de la réglementation du Conseil des ports. Le Comité a toujours affirmé que toute limite à cette responsabilité civile devait être clairement énoncée dans la loi. L'article 37 touche à certains aspects de la responsabilité de la Société, mais il serait sage que le Comité demande au ministre l'assurance qu'aucun des alinéas dont il est question au paragraphe 7 des notes ne peut permettre l'établissement d'un règlement soustrayant la Société des postes à toute responsabilité civile dans des circonstances autres que celles dont il est expressément question à l'article 37.

On a aussi négligé de prévoir, soit dans la loi, soit dans les règlements, comme c'est le cas de la Loi actuelle sur les postes, l'administration de serments. Cette question est fort importante et, d'après le libellé actuel de l'article 8, la Société

[*Texte*]

decide on an administrative basis what oaths may be required, both of employees of the corporation and, perhaps, of contractors with the corporation.

The offence clause, which is Clause 52, provides for contravention of the regulations quite stringent penalties, and provides for an alternative of proceeding by way of indictment or on a summary conviction. Since many of the regulations would, on the surface, and especially if the present Post Office Regulations are any guide, be of a fairly administrative and inconsequential type it might be thought to be unfair to provide such stringent penalties for their breach.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Ouellet?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether there might be questions to counsel. Would any members of the committee, or Mr. Ouellet, like to get clarification of any points made by counsel? Yes, Mr. Cousineau.

M. Cousineau: Une question, monsieur le ministre . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, I am sorry, of counsel.

Mr. Cousineau: No, no; thank you, not right now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): One brief question for counsel, Mr. Chairman. In reviewing the guidelines, this particular bill and some of the powers granted under it do not appear to affect unduly the rights and liberties of the subject—at least I understood that that is what you were saying. I trust that you were not applying your mind to the suggestions that there may be increased powers of mail opening under the provisions of this bill as compared with the previous bill. I trust you were applying yourself more to the question of monopoly and the powers that you have referred to there.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, I was. Of course, the clause which deals with the offence of opening mail is not referred here. The present act speaks of unlawfully opening, and the new bill speaks of knowingly opening.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, and certainly the regulations have some impact on that and I will be pursuing that with the minister, but I just wanted it clearly understood that you were not suggesting that if, in fact, this act does affect the opening of first class mail, that might indeed be infringing the guidelines that we operate under.

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any further questions of counsel? Mr. Minister.

• 1005

Hon. André Ouellet (Postmaster General of Canada): Mr. Joint Chairman, I first of all want to thank you for inviting me to be a witness before your committee. I appreciate the precedent that we are creating, in a way, by having the subject matter of certain clauses of a bill referred to your commitee. I am happy to be here to answer questions and give some explanations on these clauses that are referred to your committee.

[*Traduction*]

pourra décider, par voie administrative, si ses employés et même ses contractants peuvent être tenus de prêter serment.

L'article 52 qui traite des infractions rend toute personne qui enfreint les règlements passible de peines assez sévères et laisse libre le choix de la procédure, l'aternative étant l'inculpation ou la déclaration sommaire de culpabilité. Comme les règlements actuels du ministère des Postes sont plutôt de nature administrative et sans conséquence, comme la plupart de ces règlements, on peut se demander pourquoi prévoir des peines aussi sévères pour ceux qui les enfreignent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Ouellet?

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être certains voudraient-ils interroger notre conseiller juridique. Certains d'entre vous ou M. Ouellet voudraient-ils avoir quelque mise au point? Oui, monsieur Cousineau.

Mr. Cousineau: One question to the minister . . .

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, vous devez vous adresser au conseiller juridique.

M. Cousineau: Non, pas tout de suite, merci.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Une question très brève à notre avocat. Quand on revoit les directives, ce projet de loi et certains des pouvoirs qu'il crée ne semblent pas affecter outre mesure les droits et libertés de la personne. C'est du moins ce que j'ai compris de votre exposé. Je ne crois pas que vous ayez réfléchi à la possibilité que les dispositions du projet de loi permettent plus facilement d'ouvrir le courrier que le projet de loi précédent. Vous vous êtes surtout attaché à la question du monopole et aux pouvoirs dont vous nous avez entretenus.

M. Eglington: En effet, monsieur Robinson. Évidemment, on ne retrouve pas ici la disposition qui traite de l'ouverture du courrier comme une infraction. La loi actuelle parle d'ouverture illégale du courrier, tandis que ce projet de loi parle de l'ouvrir sciemment.

M. Robinson (Burnaby): Oui, et les règlements auront certainement une quelconque importance. J'en reparlerai au ministre. Pour l'instant, je voulais simplement faire comprendre que vous ne laissiez pas entendre que, si cette loi peut autoriser l'ouverture du courrier de première classe, ce serait contraire aux directives suivies à l'heure actuelle.

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres questions adressées à notre avocat? Monsieur le ministre.

L'honorable André Ouellet (ministre des Postes du Canada): Monsieur le coprésident, je tiens d'abord à vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant le Comité. Je suis heureux qu'un tel précédent soit créé puisque c'est la première fois que certaines dispositions d'un projet de loi sont renvoyées à votre comité. Je répondrai aux questions avec plaisir afin d'expliquer les articles du projet de loi que vous devez étudier.

[*Text*]

I think the point of view expressed by Mr. Beatty is well taken. It is to his credit that he raised the matter in the House of Commons, and pursued vigorously his point of view in order that your committee might be able to look at the regulatory powers that are given via legislation to a Crown corporation such as the post office. I appreciate that his remarks were genuine, and indeed what he wants is the possibility for your committee to review these regulatory powers and make some appropriate recommendations.

I would like at the outset to say that I agree with the members of this committee who believe that these enabling powers ought not to be too wide, and ought to be defined as much as possible in order to alleviate not only uncertainty, but the misunderstanding in the public sector in relation to the real meaning of some of these clauses.

The bill taht you have in front of you, I think it is important to say, is an improved version of the previous bill that was tabled by my predecessor in December 1978. Mr. Lamontagne tabled the bill after a report prepared by three officials who had a series of discussions with the unions and the big users of the post office. That report, prepared by Mr. Uberig of the post office, Mr. Kelly of the Department of Labour and Mr. Darling of the Privy Council, was a report that set the broad objectives of the new Crown corporation. The bill tabled by Mr. Lamontagne took into account these recommendations.

Since then all the big users have made representations on that bill called C-27. Your committee had the chance to look at this bill and made some remarks and some suggestions about some of the clauses of this bill. The unions reflected on the bill and made presentations.

My immediate predecessor, Mr. Fraser, then Postmaster General, was in fact preparing a new version in the latter part of 1979. I must say quite clearly that the bill that you now have in front of you is, in fact, the completion of the work that had already begun and therefore this bill, I will volunteer, is an improved version of the bill presented in December 1978. It is a version that has been thoroughly discussed with the union representatives, and it is a version that has been thoroughly discussed with the big users and, in fact, some of the amendments that you see in this bill from the previous bill, C-27, are a direct consequence of representations we have received.

• 1010

Since the publication of this bill in July of this year, some national associations have made representations in relation to the monopoly powers, the danger of extending the monopoly position of the post office. In fact, counsel, Mr. Eglington, has expressed in his preliminary remarks the potentiality via regulation for expanding the monopoly position of the post office.

I want to say quite clearly that it is not the intention of the government to allow the Crown corporation to establish or expand the monopoly position of the post office by regulations, and decide overnight to threaten the very existence of some organizations or private enterprises that are in the telecommunications business.

[*Translation*]

Je trouve parfaitement fondée l'opinion de M. Beatty. C'est tout à son honneur d'avoir ainsi soulevé la question à la Chambre des communes et d'avoir insisté avec force pour votre comité étudie les pouvoirs de réglementation dévolus par la loi à une Société de la Couronne telle que celle des Postes. Je suis certain qu'il était très sincère et qu'il veut vraiment que votre comité étudie ces pouvoirs afin de présenter les recommandations qui s'imposent.

Au départ, comme certains membres du Comité, je dois dire que, à mon avis, ces pouvoirs de réglementation ne doivent pas être trop vastes, ils doivent au contraire être le mieux définis possible afin de ne laisser planer ni incertitude ni malentendu dans la population quant à la signification réelle de certaines dispositions.

Le projet de loi que vous devez étudier est une version améliorée du projet de loi présenté par mon prédéceseur en décembre 1978. M. Lamontagne avait déposé le projet de loi à la suite d'un rapport rédigé par trois fonctionnaires qui avaient tenu une série de discussions avec les syndicats et les plus gros clients du bureau de poste. Ce rapport, rédigé par M. Uberig, du bureau de poste, M. Kelly, du ministère du Travail et M. Darling, du Conseil Privé, a établi les grands objectifs de la nouvelle société de la Couronne. Le projet de loi déposé par M. Lamontagne a tenu compte de toutes ces recommandations.

Depuis, tous les gros clients ont présenté des mémoires à propos du bill C-27. Votre comité a eu l'occasion d'y jeter, lui aussi, un coup d'œil et de présenter des suggestions et réflexions à propos de certains articles. Les syndicats aussi ont examiné le projet de loi et ont présenté des mémoires.

Mon prédécesseur immédiat, M. Fraser, avait déjà commencé à en préparer une nouvelle version à la fin de 1979. J'avoue que ce projet de loi-ci est le travail qu'il avait ainsi commencé et auquel nous avons apporté la touche finale. Il s'agit donc d'une version améliorée du projet de loi présenté en décembre 1978. Il a été longuement étudié par les représentants du syndicat, de même que par les clients les plus importants. D'ailleurs, certaines modifications apportées à l'ancien bill C-27 découlent directement des mémoires que nous avons reçus.

Depuis la présentation de ce projet de loi en juillet dernier, certaines associations nationales ont présenté des mémoires traitant des pouvoirs de monopole et du risque d'accroître encore davantage celui du bureau de poste. D'ailleurs, votre conseiller juridique, M. Eglington, a dit dans ses remarques préliminaires que les règlements pourraient permettre d'accroître le monopole du bureau de poste.

Je vous dis tout de suite que le gouvernement n'a pas l'intention d'autoriser cette société de la Couronne à créer ou accroître le monopole du bureau de poste par voix de réglementation, ni de décider du jour au lendemain de mettre en péril l'existence même de certaines entreprises privées du secteur des télécommunications.

[*Texte*]

Therefore, I will be ready before the appropriate committee of the House that will be dealing with the bill, the committee that has a right to make amendments to this bill, to deal with some aspects of some clauses that could be amended to make it more abundantly clear. I want to say that we were thinking that we had done precisely this in Clause 14(1) which says:

> Subject to section 15, the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada.

In the previous wording, the word "conveying" was not there; we were saying "transmitting", and we felt that by changing the word "transmitting" of the old Canada Post Corporation Act to the word "conveying", that change of word was enough to indicate clearly that we were not after the telecommunications world. It seems that that change of word has not alleviated the fear; it seems the fear is there.

The use of the word "conveying" has really not transmitted our real intention and, therefore, I would be ready to entertain an amendment to the exceptions that you see at Clause 15. Clause 15(1), as you see, has a number of exceptions, and we will accept an amendment that makes it abundantly clear that we are not after the electronic and optical transmission operations. This is a way that will, I hope, make the situation much more palatable, and people will understand exactly what it is.

Secondly, I would want to say that in responding to the remarks made by the counsel of the joint committee, that some definitions could be accepted. The definition of a letter, for a variety of reasons, has never been made. I must say that the old Post Office Act existed for I do not know how many years, and we have gone through decade after decade without a definition of letter in the act without too much difficulty.

• 1015

I must say that because we are turning the post office into a Crown corporation it will no longer be a department of government, and therefore there might be some raison d'être now to have a definition of "letter" to avoid expanding what is a "letter" by regulation and, by the back door, increasing the monopoly position of the post office by an expansion of the definition of a "letter". So in order, again in this area, to make it absolutely clear that the post office has no intention of extending its monopoly above what is traditionally its monopoly position in relation to first class letters, we will venture into this difficult task of defining what is a letter.

The definition we are looking at is a definition that is in relation to what we already have in the Post Office Act. When we talk about letters, under Section 10 of the Post Office Act in the series of rates of letters, the highest rates are related to letters of not more than 16 ounces. Today 16 ounces is about 500 grams in this world of metric, and as we do not want to trouble the situation, we believe that we will live with what already exists—the Post Office Act—and therefore our definition of a letter will be in line with what has been traditionally known. We will not take advantage of the Crown corporation to expand a letter, making it bigger. We will take exactly what is there, what is already in the act, and we will have a

[*Traduction*]

Par conséquent, je suis disposé à présenter au Comité de la Chambre habilité à modifier le bill, des explications sur certaines dispositions qui pourraient être modifiées afin que tout soit bien clair. C'est d'ailleurs ce que nous croyons avoir fait en rédigeant ainsi l'article 14(1):

> Sous réserve de l'article 15, la société a, de façon exclusive, le privilège de recueillir, de transporter et de distribuer les lettres au Canada.

Dans le projet de loi précédent, au lieu d'utiliser le verbe «transporter», nous utilisions le verbe «transmettre». Nous avons cru qu'en remplaçant «transmettre» par «transporter»; dans l'ancien projet de loi sur la société canadienne des postes, cela suffirait à bien montrer que nous ne voulons pas toucher aux télécommunications. Il semble que cette modification n'ait pas atténué les craintes qui persistent toujours.

Ce mot «transporter» n'a pas réussi à traduire notre intention réelle. Par conséquent, je suis tout à fait disposé à recevoir une modification des exceptions prévues à l'article 15. Le paragraphe (1) de cet article prévoit un certain nombre d'exceptions comme vous pouvez le voir, et nous accepterons toute modification servant à préciser davantage que nous ne voulons pas nous approprier les services de transmissions électroniques et optiques. Nous espérons qu'ainsi les gens comprendront exactement de quoi il est question.

En réponse aux remarques de l'avocat du comité mixte, je dirai que certaines définitions pourraient être acceptées. Pour diverses raisons, jamais on n'a donné la définition d'une lettre. Je dois dire que l'ancienne loi sur les postes existe depuis je ne sais combien d'années et nous avons réussi sans trop de mal à traverser les décennies sans que soit défini ce qu'est une lettre.

Les Postes, que nous allons transformer en société de la Couronne, vont cesser d'être un ministère et, par conséquent, il y aurait sans doute lieu de définir maintenant ce qu'une une «lettre» pour éviter d'avoir à la préciser par voie de réglementation et, par là même, d'accroître le monopole dont jouissent les Postes. Donc, encore une fois, pour qu'il soit bien clair que les Postes n'ont pas l'intention d'étendre leur monopole au-delà de ce qui leur était traditionnellement concédé pour le courrier de première classe, nous allons entreprendre la tâche difficile qui consiste à définir ce qu'est une lettre.

Nous voulons une définition qui soit en rapport avec celle qui existe déjà dans la loi sur les Postes. En vertu de l'article 10 de la Loi sur les Postes et de la série des tarifs postaux, le plus élevé s'applique aux lettres dont le poids ne dépasse pas 16 onces. Dans ce monde métrique, 16 onces équivalent aujourd'hui à 500 grammes; comme nous ne voulons pas compliquer la situation, nous allons conserver ce qui existe déjà, la Loi sur les Postes, de sorte que notre définition d'une lettre restera conforme à la désignation traditionnelle. Nous n'allons pas profiter d'une société de la couronne pour élargir la définition d'une lettre. Nous allons reprendre tel quel ce qui existe déjà

[*Text*]

definition of a letter that is in line with the traditional recognition of what could be perceived as a letter.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, Mr. Minister; may I interrupt you just for clarification? You are talking about not expanding it in terms of the weight of the letter; are you talking about ruling out telecommunications or electronic mail as coming under the terms of "letter"?

Mr. Ouellet: I think we cannot, and we will not, rule out this electronic thing as being a letter. We will make exceptions. In other words, we will, as I indicated earlier to you, indicate under Clause 15 that the post office will not have a monopoly in this domain, but I would not want to deprive the post office of expanding in this area of communication. This is the future. The post office has evolved from the buggy to the train to the airplanes, and today to the field of communications, and I do not think it would be wise to deprive the post office of this normal evolution and take advantage of modern technology.

To answer specifically your question, we will leave room in that definition of "letter" for modern operations. What we will say, though, is that in this area the post office will not be alone. They will be competing with existing services. In fact, the chances are that the post office will take advantage of these techniques and will join with others, as we have done with some of our services. We are doing it jointly with Teleglobe, and we are doing it jointly with the CN on some other services. So that is still open, and in the future there could be joint ventures between the post office and Bell Canada, for instance, but we would leave this in the open as a possibility.

• 1020

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I just pursue that for one second? I am sorry to interrupt. I am wondering; you are already into the electronic mail field. There was an advertisement this morning in the *Globe and Mail* for Intelpost, I guess it is, and I notice that in the predecessor bill, C-27, under the explanatory notes it says under subclause (4) of Clause 33:

> This amendment is consequential on the proposed incorporation of the Post Office Department and in particular on the proposed provisions empowering the Corporation to utilize telecommunication and other technological systems for the transmission of mail.

What you are doing, then, is defining "mail conveyance" to include electronic and optical transmission.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, may I raise a brief point of order? I am not quite clear where we are in the proceedings now. Has the minister concluded his statement and are we now on questioning?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I apologize, Mr. Robinson; I was just trying to get clarification of one point.

Mr. Robinson (Burnaby): Perhaps it might be more appropriate at the conclusion of the minister's statement.

[*Translation*]

dans la loi et nous aurons une définition conforme à la désignation traditionnelle de la conception qu'on a d'une lettre.

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, monsieur le ministre; puis-je vous interrompre pour vous demander une simple précision? Vous dites que vous n'allez pas élargir la définition en ce qui concerne le poids d'une lettre; voulez-vous dire par là que vous allez éliminer la possibilité de faire entrer dans le terme «lettre» les télécommunications ou le courrier électronique?

M. Ouellet: Je ne crois pas que nous puissions éliminer cet élément électronique de la définition d'une lettre et nous ne le ferons pas. Nous ferons des exceptions. Autrement dit, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure nous préciserons dans l'article 15 que les Postes n'ont pas le monopole en ce domaine; mais je ne voudrais pas priver les Postes de la possibilité d'étendre leurs activités dans ce secteur des communications. Les Postes sont passées de la diligence au train, puis à l'avion, et maintenant à l'électronique, et je ne crois pas qu'il serait judicieux de les empêcher d'évoluer normalement et de profiter des techniques modernes.

Pour répondre directement à votre question, nous allons faire en sorte que cette définition du mot «lettre» laisse la place aux activités modernes. Nous dirons cependant que, dans ce domaine, les Postes ne seront pas seules. Elles seront concurrentes avec les services en place. En fait, il y a de fortes chances pour que les Postes profitent de ces techniques et se joignent aux autres, comme cela est arrivé pour certains de nos services. Nous travaillons de concert avec Téléglobe, avec le CN et plusieurs autres services. Cela reste donc une possibilité et on peut concevoir la création future d'entreprises mixtes, entre les Postes et Bell Canada, par exemple, mais nous laisserons cela comme une possibilité.

Le coprésident (M. Beatty): Puis-je reprendre le sujet pendant quelques instants? Je suis désolé de vous interrompre. Vous êtes déjà dans le domaine du courrier électronique. Dans le *Globe and Mail* de ce matin figurait une annonce publicitaire pour Intelpost, je crois, et je constate que dans le bill C-27 qui a précédé celui-ci, les notes explicatives concernant le paragraphe (4) de l'article 33 précisent:

> Cet amendement découle du projet de constitution en société du ministère des Postes et, en particulier, des dispotions habilitant la Société à utiliser les télécommunications et les autres systèmes technologiques pour la transmission du courrier.

Vous définissez donc ici en quoi consiste «l'acheminement du courrier» pour englober la transmission électronique et optique.

M. Robinson (Burnaby): Puis-je invoquer brièvement le règlement, monsieur le président? Je ne sais pas très bien où nous en sommes. Le ministre a-t-il terminé ses remarques préliminaires et le débat est-il amorcé?

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, monsieur Robinson; je voulais simplement obtenir des précisions sur un point.

M. Robinson (Burnaby): Il serait sans doute préférable d'attendre que le ministre ait terminé sa déclaration.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Would that be what the minister would prefer?

Mr. Ouellet: I am entirely in your hands.

Mr. Robinson (Burnaby): Just in order that there might be some regularity to the proceedings.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If it be preferable to you, Mr. Minister . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This being a joint committee, we have a little bit more informality than you are accustomed to, Mr. Robinson. The Senate will exercise its influence in this way and permit that question.

Mr. Ouellet: Why do you not complete your question?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, let me complete my question, and I will try to restrain myself.

You indicated it is necessary to broaden the definition of "letter" to include electronic mail. How are you authorized to carry electronic mail now if you are operating under the present definition of "letter".

Mr. Ouellet: I do not think what I will be doing is to broaden the terms of "letter". The definition will be general enough not to exclude the electronic apparatus—if I could use that word. In other words, we are working at a definition that will allow the post office to continue to exercise what they are doing in relation to INTELPOST, in conjunction with Teleglobe, and eventually to do it with other groups of companies that are in the field of communications.

What has to be quite clear is that the minute the electronic elements become at the other end a document, a piece of paper, a letter, then it becomes the exclusive field of the post office. We do not intend to expand our exclusive powers in the area of electronic devices as such, but when at the end these electronic techniques are transferred to a document that has then to be delivered to a client, we believe that the post office ought to be there to pick it up and deliver it. That is our natural position; that is our exclusive privilege, and therefore we want to protect these things for the future.

I will say that we will submit a definition of "letter". I have a tentative draft at this moment. I am not yet in a position to give you the final wording of this definition, but if members of this committee have ideas or suggestions for a definition of "letter" I would very much like to receive it because it would be very helpful. Surely some members of this committee could very well come and participate in the deliberations of the other committee to convey, on behalf of your committee, the views of your joint committee.

• 1025

Now, in closing my remarks, I would like to address specifically Clause 17 which is the regulations clause, and to indicate to your counsel that we have certain difficulties in the sense that it is the way for the government to make publicly known how we deal with the corporation. Let me say that, in general, the power to make regulations has been given, first, where the subject is of significant public interest—rates, for instance.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Est-ce que le ministre préférerait?

M. Ouellet: Je m'en remets entièrement à vous.

M. Robinson (Burnaby): C'est simplement pour introduire une certaine régularité dans ce débat.

Le coprésident (M. Beatty): Si vous le préférez, monsieur le ministre . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans la mesure où il s'agit d'un comité mixte, nous sommes un peu moins stricts que vous n'en avez l'habitude, monsieur Robinson. Le Sénat usera de son influence en ce sens et autorisera cette question.

M. Ouellet: Pourquoi ne terminez-vous pas votre question?

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Permettez-moi de terminer ma question, et j'essaierai de me retenir.

Vous avez indiqué qu'il est nécessaire d'élargir la définition de «lettre» pour englober le courrier électronique. Qu'est-ce qui vous autorise actuellement à acheminer le courrier électronique si vous dépendez de l'actuelle définition d'une «lettre».

M. Ouellet: Je ne crois pas que j'élargirai le terme de «lettre». La définition sera suffisamment générale pour ne pas exclure les dispositifs électroniques—si vous me passez l'expression. Autrement dit, nous sommes à la recherche d'une définition qui permettra aux postes de continuer à exercer leurs activités liées à Intelpost, en collaboration avec Téléglobe, pour éventuellement travailler de concert avec d'autres groupes de sociétés qui appartiennent au secteur des communications.

Ce qui doit être clair, c'est que dès l'instant où les éléments électroniques se transforment à l'autre bout en un document, en une feuille de papier, en une lettre, cela relève exclusivement des Postes. Nous n'avons pas l'intention d'étendre notre monopole aux appareils électroniques en tant que tels, mais lorsque ces techniques produisent à l'autre bout un document qui doit être livré à un client, nous avons la conviction que les Postes doivent être là pour le recueillir et le distribuer. C'est notre rôle normal; c'est notre privilège exclusif et, par conséquent, nous voulons que ces choses-là soient protégées pour l'avenir.

Nous allons proposer une définition de ce qu'est une «lettre». J'ai actuellement une première ébauche. Je ne suis pas encore en mesure de vous en donner le texte définitif, mais si les membres du Comité ont des idées ou des suggestions à proposer pour définir ce qu'est une «lettre», je suis prêt à en prendre connaissance, car ce serait très utile. Certains membres du Comité pourraient assurément participer aux délibérations de l'autre comité auquel ils pourraient faire part de vos opinions.

Pour terminer, je voudrais parler expressément de l'article 17, qui concerne les règlements et indiquer à votre conseiller juridique que cela nous pose certaines difficultés en ce sens que c'est la manière dont le gouvernement fait publiquement savoir comment il traite avec la société. Permettez-moi de dire qu'en général les pouvoirs de réglementation ont été accordé premièrement lorsque l'intérêt public est en jeu, par exemple dans le

[*Text*]

Our rates are publicly announced by regulation. This is the way to make the people know and respond. That is the procedure that has been followed in relation to rates.

Secondly, regulation has been given where the corporation may need to interfere with the rights of individuals—the opening of undeliverable mail, for instance. It is known that the rights of individuals may be threatened there. Therefore, there is regulation known publicly in order to establish what it is and why the mail could be opened, but on very specific grounds. I will obviously respond to Mr. Robinson's remark later on when he will question me, I suppose, on this. But I want to say that in the bill, the opening of mail is in relation to undeliverable mail. Now, the question of whether or not customs officers ought to have more or less authority is another question, and I would be willing to discuss this later on.

Thirdly, the power to make regulations has been given where there is no formal contract between the corporation and its customer. Therefore, because there is no contract, there are regulations that take the form of public statements of the rules by which the corporation operates. Those are in relation to the conditions of mailing, the fact that the special rural delivery letter must be brought to a post office. These are a series of not even technical but operation rules that exist. Any corporation needs these operational rules and they are there, and they are through regulations because we believe that the public ought to know.

Now, there are two ways of replacing it. If it is the wish of this committee and of Parliament to reduce as much as possible the technique of regulations, one route is to try to avoid regulation by putting everything in the act by specific clauses of the act that deal specifically with all these cases. I am saying that it is possible in a number of cases. It might be extremely difficult for a great number of other things to think precisely in advance of all the types of operational rules that have to be contemplated in advance and put in legislation. It might be a little cumbersome. But for a great number of things I think we could achieve some of the objectives by having an appropriate amendment and adding some clauses to the bill rather than doing it through regulation. It could be enshrined in the legislation. The other alternative is to have the corporation making policies. Now, there is a danger there because then it means that the corporation makes its policy, publishes its policy, and that is it. There are no regulations. Air Canada is another Crown corporation. It does not have to go through this process of regulations. They publish their rates, and that is it.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Subject to the approval of the CTC.

Mr. Ouellet: Yes, but for their internal operations, for all their decisions, it is a Crown corporation that has the power to declare their position and that is it. So, I would say that, in a a way, to retain this possibility of having the corporation making

[*Translation*]

cas des tarifs. Nos tarifs sont annoncés publiquement par voie de réglementation. C'est la manière de les communiquer au public. C'est la procédure qu'on a suivie dans le cas des tarifs.

Deuxièmement, le pouvoir de réglementation a été accordé lorsque la société doit empiéter sur les droits des personnes . . . ouvrir le courrier non livrable, par exemple. On sait que les droits individuels risquent d'être menacés. Par conséquent, une réglementation publique définit de quoi il s'agit et pourquoi le courrier est susceptible d'être ouvert, mais pour des motifs très précis. Je vais évidemment répondre tout à l'heure à la remarque de M. Robinson quand il m'interrogera à ce propos, comme je le présume. Mais je tiens à dire que, dans le projet de loi, l'ouverture du courrier concerne le courrier qui ne peut être distribué. Quant à savoir si les douaniers devraient avoir plus ou moins de pouvoirs, c'est autre chose et je suis prêt à en discuter plus tard.

Troisièmement, le pouvoir de réglementation est accordé lorsqu'il n'existe pas de contrat formel entre la société et son client. Par conséquent, dans la mesure où il n'existe aucun contrat, des règlements énoncent publiquement les modalités régissant les activités de la société. Cela se rattache aux conditions d'acheminement du courrier, au fait que les lettres express à distribuer dans une région rurale doivent être apportées à un bureau de poste. Cela constitue une série de règles qui ne sont même pas de nature technique, mais qui concernent les activités. Toute société a besoin que ses activités soient régies par certains principes et c'est de cela qu'il s'agit; cela se fait par voie de réglementation car nous sommes convaincus que le public doit en être informé.

Toutefois, il existe deux manières de remplacer cela. Si le Comité ou le Parlement souhaite réduire le plus possible la possibilité d'agir par voie de réglementation, une soltuion consiste à tout préciser dans des articles de la loi portant spécifiquement sur tous ces cas. Selon moi, c'est possible dans un certain nombre de cas. Par contre, il peut être extrêmement difficile de prévoir exactement toute les modalités pour les insérer dans la loi. Cela risque d'être un peu encombrant. Quoi qu'il en soit, il existe de nombreux aspects où nous pouvons atteindre certains des objectifs en modifiant de manière appropriée ou en ajoutant certains articles au projet de loi plutôt que de courir à la réglementation. Cela peut être inséré dans la loi. L'autre solution est de faire en sorte que la société établisse des politiques. Mais cela comporte un danger car cela veut dire que la société définit ses politiques et les publie, et on en reste là. Il n'y a pas de réglementation. Air Canada est une autre société de la Couronne. Elle n'a pas besoin de passer par cette procédure de réglementation. Elle publie ses tarifs, et c'est fini.

Le coprésident (M. Beatty): Sous réserve qu'ils soient approuvés par la CCT.

M. Ouellet: Oui, mais en ce qui concerne ses activités internes, en ce qui concerne ses décisions, c'est une société de la Couronne habilitée à choisir sa position, et c'est tout. Par conséquent, je dois dire que, d'une certaine manière, le fait de

[*Texte*]

regulations and making it known and having these regulations subject to Governor in Council approval, give certain guarantees of protection for individuals. I raise this in front of you in order to outline that no regulation mechanism at all might not be that good a thing, because it could give even more authority and independence to the corporation that you are, in fact, foreseeing.

Clause 17, when I looked at it and reviewed it in preparation for coming before your committee, I came to the conclusion that, in Clause 17.(1)(a), when we deal with:

> (a) prescribing, for the purposes of this Act and the regulations, what is a letter and what is mailable matter . . .

I believe that we could have a definition of a letter and this regulation could go off, and I think we could do away with what is mailable matter, too. We do not have to regulate what is mailable matter. If we are describing what is not mailable, we could come exactly to the same thing, and we would do away with, what is mailable matter. We would then make sure that "what is mailable matter" be no longer there; it is not an open door for the corporation to expand its powers. So, I am saying that indeed, in order to meet some of your suggestions, we could take away from this clause the words "what is a letter and what is mailable matter".

Clause 17.(1)(d):

> (d) providing for the exclusion of nonmailable matter from mail;

I think we could do away with this because we already talk of it in (a) and there is no use of repeating it.

The question of the opening of mail, rather than being through regulation could become the subject of a specific clause in the act; in other words, have it written exactly in the act.

Clause 17.(1)(g), on top of the other page, I believe that we could, in terms of appropriate *rédaction, comment on dit ça*

Mr. Robinson (Burnaby): Editing.

Mr. Ouellet: Thank you, The (a) and (g) could be together because at (a) we will be talking of nonmailable matters and undeliverable mail, and I think we could clean this and edit it together in a much more crystal fashion.

Clause 17.(1)(1), which is there, could very well go because we could put it clearly as one of the exceptions in Clause 15.(1). You know, there is no reason to have a reference in Clause 15.(1) to Clause 17, and then Clause 17 as a reference to Clause 15. I think we could put it directly where it should belong.

• 1035

Now, all the other regulations that are there more or less are regulations that you will find in the Post Office Act. Some of these regulations have been there for many, many years, without creating any difficulties. I believe, as I indicated to

[*Traduction*]

permettre à la société d'établir sa réglementation, de la rendre publique et de la soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil, cela garantit aux gens une certaine protection. Je vous en parle pour attirer votre attention sur le fait que l'absence totale d'un mécanisme de réglementation n'est peut-être pas une très bonne chose car cela pourrait donner à la société encore plus de pouvoirs et d'autonomie que vous ne le prévoyez.

Lorsque j'ai étudié l'article 17 avant de me présenter devant votre Comité, j'en ai conclu que l'alinéa (a) du paragraphe (1) qui stipule:

> (a) prescrivant aux fins de la présente loi et de ses règlements, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un envoi admissible . . . .

J'en ai conclu, dis-je, que nous pourrions définir ce qu'est une lettre et ce règlement pourrait disparaître; je crois que nous pourrions également nous passer de définir ce qu'est un envoi admissible. Pour aboutir au même résultat, il suffirait d'écrire ce qui n'est pas admissible. Nous veillerions alors à ce que «ce qui constitue un envoi admissible» disparaisse purement et simplement; cela ne laisse pas le champ libre à la société pour qu'elle étende ses pouvoirs. Donc, effectivement, pour répondre à certaines de vos suggestions, nous pourrions supprimer de cet article les mots «ce qu'est une lettre et ce qui constitue un envoi admissible»

L'article 17.(1) (d) dit:

> (d) portant exclusion d'envois admissibles du courrier;

Je comprends que nous pourrions supprimer cela car nous en parlons déjà à l'alinéa (a) et il est inutile de le répéter.

Plutôt que de faire l'objet d'une réglementation, l'ouverture du courrier pourrait donner lieu à un article séparé dans la loi; autrement dit, faisons en sorte que ce soit précisé avec exactitude dans la loi.

Pour ce qui est de l'article 17.(1) (g) qui se trouve en haut de la page suivante, je crois qu'il y aurait lieu de se livrer à un petit travail de . . . .

M. Robinson (Burnaby): De rédaction.

M. Ouellet: Merci. Les alinéas (a) et (g) pourraient être regroupés car dans l'alinéa (a) il serait question des envois non admissibles et du courrier non distribuable de sorte que nous pourrions épurer cela et le rédiger de manière beaucoup plus claire.

L'article 17.(1) (1), qui se trouve là, pourrait très bien disparaître car nous pourrions ajouter cela aux exceptions qui figurent dans l'article 15.(1). Vous savez, il n'y a aucune raison pour que l'article 17 renvoie à l'article 15.(1) et qu'ensuite l'article 17 renvoie à l'article 15. On peut simplement le mettre là où il doit aller.

Presque tous les autres règlements relèvent de la Loi sur les Postes. Certains sont en vigueur depuis des années sans que cela cause de problèmes. Comme je l'ai déjà dit, le société devrait avoir une certaine latitude pour pouvoir fonctionner au

[*Text*]

you, that the corporation must have some flexibility in their day-to-day operations. Whether they have that power straight and could make directives like Air Canada, or whether they will have to do it via regulation is a question that you could address yourself.

I submit to you that we have three choices. We have no regulation, but the power to make directives and decisions of their own with really no accountability, in a way. This series of powers of regulations, as it exists, has existed for a long time—they are not new, we have not invented these because we are turning the Post Office into a Crown corporation. Many, in fact a great majority of these clauses were in the Canada Post Office Act.

The third alternative is to legislate all of these little details—and, frankly, if it is the route to follow, I would like to know from you the type of drafting that you want. Exactly how you will draft it in the bill is something that is very difficult, and I would need absolutely your advice and help on these things if that is the alternative that you prefer.

So, Mr. Joint Chairman, this is my preliminary remark. I want to indicate to you that indeed we are willing to co-operate, we are eager to have the best bill possible, and your opinion and advice will be appreciated.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you very much, Mr. Ouellet. I think I can speak on behalf of the committee in saying that we appreciate your coming before us today on what is a precedent-setting exercise. We appreciate the flexibility which you have demonstrated in your co-operativeness with the committee, and I think this will be very helpful to us in discharging our responsibilities.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I want to make one comment on procedure before we start the questions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): As long as you are not trying to bootleg into questioning.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no. I must say that in other Senate committees that I am on, we have this sort of usual scenario of somebody from the association appearing before us and telling us that the enabling powers are much too wide, and then an official turns up from the department and says that they have no intention of using them, and then I always interject at that point and say, why do you not get together? If you have no intention, then get a proper definition and come back.

I am just saying, when you talk about not having your drafts in final form, is there any objection of having Mr. Eglington sit in in the meatime with your people rather than waiting until you have decided on the final form, to have him involved in the process? He has a lot of expertise, he can be helpful. Do you think that is a legitimate question on procedure?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I would not want to constrain the ability of the chairman to ask questions.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I know you would not.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Ouellet, is that acceptable to you?

[*Translation*]

jour le jour. Il va falloir décider si elle aura le pouvoir, comme Air Canada, d'émettre des directives ou s'il voudrait mieux publier des règlements. Le Comité voudra peut-être étudier ces possibilités.

A mon avis, il y a trois choix possibles. On peut ne pas avoir de règlements, mais donner à la société le pouvoir d'émettre des directives et de prendre des décisions sans être responsable envers qui que ce soit. Les pouvoirs de réglementation existent depuis longtemps; nous ne les avons pas inventés parce que nous voulons transformer le bureau de poste en société de la Couronne. La plupart des articles en question ont été tirés de la Loi sur les postes.

La troisième possibilité est d'inclure toutes ces précisions dans la loi. Si vous décidez de faire cela, je voudrais que vous nous disiez comment vous aller rédiger le bill. La rédaction causera un problème et j'aurais besoin de vos conseils.

Voilà, monsieur le président, pour ma déclaration préliminaire. Nous sommes entièrement à votre disposition. Nous voulons avoir le meilleur bill possible et nous avons besoin de vos opinions et de vos conseils.

Le coprésident (M. Beatty): Merci beaucoup, monsieur Ouellet. Au nom du Comité, je vous remercie d'être venu aujourd'hui pour participer à cette entreprise historique. Nous sommes très reconnaissants de la bonne volonté que vous avez manifestée et je suis certain que vous nous aiderez à nous acquitter de nos responsabilités.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avant de passer aux questions, j'aurais quelque chose à dire sur la procédure.

Le coprésident (M. Beatty): A condition de ne pas y glisser des questions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Absolument pas. Aux autres comités du sénat dont je suis membre, il y a toujours un représentant de l'Association qui comparaît et qui nous dit que les pouvoirs habilitants sont beaucoup trop étendus. Ensuite, nous avons comme témoin un fonctionnaire du ministère qui prétend qu'on invoquera jamais les pouvoirs en question. Je demande toujours, à ce moment-là, pourquoi ils ne peuvent pas s'entendre. Si les pouvoirs ne seront jamais invoqués, il faut modifier la définition.

Étant donné que vous n'avez pas encore rédigé la version finale du bill, M. Eglington peut-il participer dès le début aux séances où vos fonctionnaires comparaîtront, au lieu d'attendre que la version finale soit rédigée? Il a beaucoup de connaissances et peut être très utile. Est-ce bien un question de procédure?

Le coprésident (M. Beatty): Je ne veux pas vous empêcher de poser des questions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je le savais.

Le coprésident (M. Beatty): Cela vous convient-il, monsieur Ouellet?

[*Texte*]

Mr. Ouellet: I have no objections. If, in fact, your counsel has already some wording drafted, I would be delighted to receive it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think Mr. Cousineau has some questions to ask in a legitimate sense.

M. Cousineau: Merci monsieur le président. Monsieur le ministre vous avez parlé de la Loi sur les postes . . . Est-ce qu'il serait possible que le greffier nous fasse parvenir ça, afin que nous puissions faire la comparaison dont on parlait plus tôt? Vous avez dit que les syndicats ont été consultés . . .

M. Ouellet: Monsieur Cousineau, vous voudriez avoir la Loi sur les postes telle qu'elle existe présentement.

• 1040

M. Cousineau: Oui.

M. Ouellet: Je vais me charger de ceci. Ce serait peut-être plus facile que le greffier de ce comité s'en charge puisqu'il va être obligé de nous demander de soumettre . . . Je prends note de votre demande et je vais m'assurer que vous en ayez une copie dès demain.

M. Cousineau: Je m'attendais à cette aimable collaboration, monsieur le ministre.

Vous avez dit tout à l'heure que les syndicats avaient été consultés. Était-ce avant ou après la rédaction du projet de loi ou les deux?

M. Ouellet: Je peux dire que le Congrès du travail du Canada a constitué un comité de rédaction avec des représentants de toutes les unions des postes affiliées au Congrès du travail du Canada. Ce comité a rencontré successivement M. Lamontagne, M. Fraser et moi-même. Ce comité du Congrès du travail du Canada avait fait une série de recommandations à M. Fraser à la suite de la parution du premier projet de loi qui s'appelait C-27.

Lorsque j'ai assumé les responsabilités de ministre des Postes, l'une des premières choses que j'ai faites a été de m'asseoir et de discuter avec les membres de ce comité. Je dois dire que pendant la préparation du projet de loi C-42, nous avons eu une dizaine de réunions avec les représentants des unions en vue d'en arriver à une rédaction de ce projet de loi qui corresponde aux objectifs recherchés par l'union.

Non seulement j'ai rencontré les représentants des unions affiliées au Congrès du travail du Canada, mais j'ai aussi eu une série de rencontres avec les représentants des unions non affiliées au Congrès du travail du Canada. C'est donc dire que j'ai vu aussi les unions des postes qui ne sont pas affiliées au Congrès du travail du Canada en vue de discuter avec elles du genre de projet de loi qu'elles aimeraient voir présenter au Parlement canadien.

M. Cousineau: À l'intérieur de ce groupe-là, est-ce qu'il y avait des avocats ou des spécialistes dans la rédaction d'un projet de loi semblable?

M. Ouellet: Le Congrès du travail du Canada avait délégué au sein de son comité ses experts en relations de travail. Je sais qu'il y avait au moins un avocat parmi le groupe, un des

[*Traduction*]

M. Ouellet: Tout à fait. Et si M. Eglington a un libellé à proposer, je veux bien en prendre connaissance.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que M. Cousineau a des questions à poser.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman. The minister mentioned the Post Office Act. Could the clerk send us a copy of that legislation so that we can make the comparison referred to earlier on? You said that the unions were consulted.

Mr. Ouellet: You want a copy of the existing Post Office Act?

Mr. Cousineau: Yes.

Mr. Ouellet: I will take care of it. It might be easier for me than for the clerk, because he would have to ask us to . . . I will make a note of your request and make sure that you get a copy tomorrow.

Mr. Cousineau: I was sure you would be co-operative, Mr. Minister.

You said earlier that the unions had been consulted. Was this before or after the bill was drafted, or both?

Mr. Ouellet: The Canadian Labour Congress set up a drafting committee that included representatives of all postal unions affiliated with the Congress. The committee met first with Mr. Lamontagne, then with Mr. Fraser and finally with myself. It made a series of recommendations to Mr. Fraser after the first bill, C-27, was tabled.

One of the first things I did when I became Postmaster General was to sit down and talk with members of that committee. While Bill C-42 was being prepared, we had about 10 meetings with union representatives in order to come up with a version that met with their approval.

I not only met with representatives of unions affiliated with the Canadian Labour Congress, but participated in a series of meetings with representatives of unions not affiliated with the Congress. In other words, I also met with postal unions not affiliated with the Canadian Labour Congress to discuss the type of bill they would like to see tabled in Parliament.

Mr. Cousineau: Did the group include lawyers or legal draftsmen?

Mr. Ouellet: The Canadian Labour Congress Committee included their labour relations experts. I know that the group included at least one lawyer and one of the Canada Labour Congress' permanent officers.

[*Text*]

officiers permanents du Congrès du travail du Canada, qui faisait partie du comité.

M. Cousineau: Monsieur le ministre, beaucoup de mémoires ont été envoyés au ministère. Est-ce qu'il y a eu un certain dialogue avec ces gens-là? Est-ce qu'il y a eu une consultation, peut-être pas au même niveau que la consultation avec les syndicats parce qu'eux avaient naturellement à cœur l'intérêt de leurs syndiqués, mais est-ce qu'il y a eu véritablement un dialogue quelconque?

M. Ouellet: Je peux dire qu'il y a eu un dialogue aussi intense avec les gros usagers des Postes qu'avec les représentants de nos unions. Des fonctionnaires de mon ministère ont rencontré, avant la publication du Bill C-27 et après la publication du Bill C-27, les représentants de toutes les associations ou compagnies qui constituent ce que l'on appelle communément les gros usagers des Postes canadiennes. En d'autres mots, la consultation a été très intense tout au long de la préparation du projet de loi.

M. Cousineau: Merci, monsieur le ministre. Depuis combien de temps cette consultation existe-t-elle?

M. Ouellet: Cela existe depuis 1978.

M. Cousineau: Merci, monsieur le ministre.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you, Mr. Cousineau. I think Mr. Robinson has some questions.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): He brought extra briefing material with him.

Mr. Robinson (Burnaby): Indeed. Mr. Chairman, I would like to join with you in thanking the minister for appearing before us. As we have ndicated previously, this is unprecedented and I hope it establishes a precedent which will be continued by your colleagues in the future, Mr. Minister.

I would also just like briefly to thank our joint chairman, Mr. Beatty, for having raised this matter in the House and, indeed, having urged the government to take this welcome step.

• 1045

Mr. Minister, as I think you are probably aware, the concern that I have with respect to this bill relates to the question of mail opening. I recognize that our mandate, as a committee, is limited to the three clauses that have been referred to in the reference, but I do believe that under Clause 17 of the bill dealing with regulations, Mr. Minister, there are a number of provisions which do concern me when taken in conjunction with Clause 40 of the bill.

First of all, I would like to ask you why it was felt necessary to change the wording in Clause 40 of the bill from that in Section 58 of the present act, if I may because, as I say, this relates to some of the subclauses of Clause 17.

M. Ouellet: Je pense, monsieur Robinson, qu'il n'y a vraiment pas là d'excuse. L'article 58 de la Loi sur les postes disait:

> est coupable d'un acte criminel quiconque illégalement ouvre le courrier.

[*Translation*]

Mr. Cousineau: The department has received a lot of briefs. Has there been a certain amount of discussion with these people? Has there been consultation, perhaps not with the unions, whose job it is to defend the interests of their members, but has there really been any sort of dialogue?

Mr. Ouellet: I can safely say that there was just as much consultation with major Post Office users as with union representatives. Both before and after the tabling of Bill C-27, officials from my department met with representatives of all companies and associations who are considered to be major Post Office users. In other words, there was a great deal of consultation throughout the drafting process.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Minister. How long has this consultation been going on?

Mr. Ouellet: Since 1978.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Minister.

Le coprésident (M. Beatty): Merci, monsieur Cousineau. M. Robinson a des questions.

M. Robinson (Burnaby): Oui, monsieur le président.

Le coprésident (M. Beatty): Il a même apporté de la documentation.

M. Robinson (Burnaby): Certainement. Je veux d'abord me joindre au président pour remercier le ministre d'être venu aujourd'hui. C'est la première fois qu'il comparaît et j'espère que ses collègues suivront son exemple.

Je veux aussi remercier le coprésident, M. Beatty, d'avoir soulevé cette question à la Chambre et d'avoir encouragé le gouvernement à agir.

Vous n'ignorez sans doute pas, monsieur le ministre, que la question de l'ouverture du courrier m'inquiète beaucoup. Je sais que le Comité doit limiter son étude aux trois articles mentionnés dans l'Ordre de renvoi, mais il y a certaines dispositions de l'article 17 qui m'inquiètent, surtout à la lumière de l'article 40.

Je veux savoir pourquoi vous avez cru nécessaire de modifier le libellé de l'article 40 par rapport à celui de l'article 58 de la Loi actuelle, car cet article est relié en quelque sorte à certaines dispositions de l'article 17.

Mr. Ouellet: We are not trying to get away with anything, Mr. Robinson. Section 58 of the Post Office Act reads as follows:

> Every person is guilty of an indictable offence who unlawfully opens mail.

[*Texte*]

Le nouvel article 40 du Bill C-42 dit:

> commet une infraction quiconque, sans excuse légitime, . . . ouvre le courrier.

En anglais, We used to say, "who unlawfully" opens mail. Now, we say "without lawful excuse" opens mail.

Permettez-moi de vous dire que si vous voulez absolument que l'on reveienne à l'ancienne rédaction du terme *who unlawfully opens mail* à la place de *without lawful excuse*, je n'ai absolument aucune objection. L'idée de base est la même. Il y a une offense criminelle lorsque quelqu'un ouvre illégalement le courrier. Elle existait avant, elle existe toujours. Les gens du ministère de la Justice nous ont fait valoir que, sur le plan rédactionnel, ce nouveau vocabulaire était meilleur mais qu'au point de vue interprétation judiciaire, il n'y avait absolument aucune différence.

Maintenant, on a vécu pendant beaucoup d'années avec l'ancienne terminologie. Si vous jugez qu'il est absolument important de revenir à l'ancienne terminologie, nous allons y revenir, parce que, fondamentalement, nous n'avons pas voulu étendre, directement ou indirectement, par ce changement de vocabulaire, la portée des dispositions régissant l'ouverture du courrier. Nous n'avons fait, à ce moment-ci, aucune dérogation au principe actuel quant à acette possibilité, ou à cette absence de possibilité, d'ouvrir le courrier.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Minister. I appreciate that assurance and also your offer to revert to the previous wording just to make that quite clear. I do wonder, though, why another change was made in going from Section 58 to Clause 40, taken in conjunction with Clause 17, and that is to reduce the seriousness of this particular offence. As you are aware, Mr. Minister, in Section 58, opening of the mail is considered to be—and I believe properly so—an indictable offence, to recognize the seriousness of that particular offence. Why is it now that, under Clause 40 of Bill C-42, it is no longer to be the case?

M. Ouellet: Je pense qu'il y a une raison qui, encore une fois, peut très bien se comprendre. Nous avons voulu, dans cette section qui traite maintenant des infractions, permettre le choix de poursuivre quelqu'un soit par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou soit par voie de mise en accusation. Par conséquent, nous avons voulu appliquer la même situation à toutes les offenses qui ont trait à la Loi sur les Postes.

• 1050

En d'autres mots, nous avons voulu permettre à la Cour ou aux procureurs généraux des provinces qui ont à intervenir dans ce domaine-là, de choisir l'une ou l'autre parce qu'il y a quand même un nombre assez important d'infractions qui peuvent être commises. Et nous avons cru que nous devions laisser la possibilité d'entamer des poursuites soit sur la voie de déclaration sommaire de culpabilité, ou soit sur mise en accusation, contre ceux qui causent une infraction aux Postes.

Dans le cas de l'ouverture du courrier, vous dites que c'est quelque chose de sérieux. Il est évident, dans ce cas-là, qu'il est à prévoir s'il y a eu offense grave de commise, que les procureurs qui déposeront la plainte pourront le faire sous la

[*Traduction*]

Section 40 of Bill C-42 reads as follows:

> Every person commits an offence who, without lawful excuse, . . . opens mail.

In English, *On disait, «who unlawfully opens mail;» Maintenant, on dit «without lawful excuse».*

If you insist that we go back to the old version, "who Unlawfully opens mail". Instead of "without lawful excuse", I have absolutely no objection. The basic idea is the same. It is a criminal offence to illegally open mail. This has always been, and always will be, the case. The people from the Department of Justice tell us that the new wording is better, but there is absolutely no difference from a legal point of view.

We have been living with the old wording for years. If you are convinced that we should go back to the old wording, we will go back to it, because the change in wording was not intended to broaden the mail-opening provisions either directly or indirectly. The principle remains the same.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le ministre. Je vous sais gré de vos observations et de votre offre de revenir à l'ancien libellé. Mais je voudrais savoir pourqoi les articles 40 et 17, pris ensemble, réduisent la gravité de l'infraction par rapport à l'article 58, l'ouverture du courrier est un acte criminel, on reconnaît la gravité de l'infraction. Pourquoi, en vertu de l'article 40 du Bill C-42, ne s'agit-il plus d'un acte criminel?

Mr. Ouellet: Once again, there is a perfectly good reason for this. We wanted to make it possible to take someone to court either by summary conviction or by indictment. We therefore decided to apply the same procedure to all infractions under the Post Office Act.

In other words, we wanted to allow the Crown or the provincial attorneys general to select one route or the other, because there are a fair number of offenses mentioned. We thought we should give them the option of using either the summary conviction route or the indictable offense route.

You have said that opening mail is a serious matter. Obviously, if a serious offense of this type has been committed, the attorneys involved can choose the indictable offense route, which provides for more serious penalties. However, we do

[*Text*]

voie de ce qu'on appelle, *indictable offence*, sous la voie la plus sévère. Mais nous croyons qu'il est quand même sage de laisser l'option de poursuivre selon une voie ou l'autre, parce qu'il peut arriver que cela a été fait peut-être inconsciemment par quelqu'un—par une jeune personne dans un appartement . . . Vous savez, dans les apartements, il y a différentes boîtes et parfois cela peut être quelqu'un qui, simplement pour aller voir si le voisin reçoit du courrier ou pas, va commettre une offense un peu irréfléchie.

Et, par conséquent. nous croyons qu'il doit exister la possibilité de faire une appréciation de l'offense commise entre quelqu'un qui le fait par étourderie ou quelqu'un qui le fait avec une intention malicieuse.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): May I just interject at this point? While I believe in flexibility, we really have had the enabling clauses of this bill referred to the committee, and we do not want to start transgressing on the work of the other committee which is looking into the merits of the case.

Mr. Robinson (Burnaby): No.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Since this is a trial run, I think the last couple of question would be better directed sitting in the other committee, although you have been careful to mention Clause 17—and I am not quite sure how you bootlegged that into the last two questions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was neatly done.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we should bear in mind that we are not here to look at the merits of the bill; we are here to look at the enabling clauses and to make some recommendations, and we should not step on the toes of the other committee.

Mr. Robinson (Burnaby): I will return specifically to Clause 17 and not obliquely, Mr. Chairman, although I would, just in passing, as a thought to follow up my last question ask, Mr. Minister, whether it is not the federal attorney general that would prosecute under a violation of this proposed act? You have referred to provincial attorneys general. Would it not be the federal attorney general that would . . .

M. Ouellet: Non. Je pense que l'application de la loi est de juridiction provinciale et il appartiendra à mon avis, dans le cas où on voudra poursuivre quelqu'un qui a commis une offense en vertu de la Loi sur les Postes, de référer la question aux autorités locales qui, normalement, font les poursuites. Normalement, lorsqu'une offense est commise concernant les Postes, ce sont les autorités provinciale qui présentent la plainte.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, then turning to Clause 17, I will not follow up on that. I have been told by the Minister of Justice that it was the federal government that prosecuted violations of the Post Office Act, but perhaps there is a new regime in effect now. Under Clause 17 . . .

[*Translation*]

think it is advisable to provide the two options, because a young person living in an apartment could commit such an offense without thinking about what he was doing. He could merely be checking the boxes to see whether his neighbour had any mail, and wind up committing an offense almost without realizing it.

We therefore think it should be possible to distinguish between an offense committed without thinking and one committed with malicious intent.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puis-je intervenir? Je suis tout à fait en faveur de la souplesse, mais on nous a chargés d'examiner les articles habilitants de ce projet de loi et nous ne devrions pas empiéter sur les attributions de l'autre Comité qui étudie le bien-fondé de la question.

M. Robinson (Burnaby): Non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Par conséquent, j'estime qu'il vaudrait mieux poser les deux ou trois dernières questions devant l'autre Comité, bien que vous ayez pris le soin de faire allusion à l'article 17—je ne sais pas exactement comment vous avez réussi à parler de cet article dans le cadre des deux dernières questions.

Le coprésident (M. Beatty): C'était très fin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions être conscients du fait qu'il ne nous appartient pas d'examiner le bien-fondé du projet de loi; il nous appartient plutôt d'examiner les articles habilitants et de faire certaines recommandations. Nous ne devrions pas empiéter sur le travail de l'autre Comité.

M. Robinson (Burnaby): Je vais revenir à l'article 17 pour poser des questions qui s'y rapportent directement, monsieur le président. Afin de poursuivre ma dernière question, j'aimerais cependant demander au ministre si ce n'est pas le procureur général fédéral qui entamerait des poursuites en cas de violation de la Loi proposée? Vous avez parlé des procureurs généraux des provinces. N'est-ce pas le procureur général fédéral qui dirait . . .

Mr. Ouellet: No. Enforcement of the act comes under provincial jurisdiction, and cases of violations of the act should, in most cases, be referred to the local authorities for prosecution. Normally, the provincial authorities bring the charge in cases of offenses against the Post Office.

M. Robinson (Burnaby): Je ne vais donc pas poursuivre cette question, monsieur le président. Le ministre de la Justice m'a dit qu'il appartenait au gouvernement fédéral d'entamer des poursuites en cas de violations de la Loi sur les Postes, mais peut-être qu'il existe un nouveau régime maintenant. Pour ce qui est de l'article 17 . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry; was there a comment?

Mr. Weatherhead: Well, Mr. Chairman, is there not a difference between prosecution and who lays the charge to start with?

Mr. Robinson (Burnaby): If there is, Mr. Chairman, I am not aware of it. Mr. Chairman, with respect then specifically to Clause 17 of the proposed regulations, under Clause 17.(1)(e) there is a reference to regulatins providing for the opening of mail and, as the minister is aware, this is not contained in the present regulatory power. I wonder if the minister agrees with the comments made by his immediate predecessor on the subject of mail opening, specifically by the RCMP. As the minister will be aware, his predecessor stated that certainly he had seen no evidence which was compelling to him to warrant granting permission to the RCMP to open the private, first-class mail of Canadians. Does this minister share that view, or is there a new view being expressed by this minister?

• 1055

Mr. Ouellet: Let me say, Mr. Joint Chairman, that I do not think I have to entertain one specific view or another in relation to this question of opening mail. The act is pretty clear. The position has been on record. The reason this question was raised in the previous Parliament is because the previous minister responsible for customs, the Minister of National Revenue, Mr. Baker, wanted to change the act, wanted to give extra power to custom officers and via custom officers, to the RCMP.

I think that was strictly a question between Mr. Fraser, who felt threatened by some of his colleagues who wanted to have additional powers or responsibilities for the officials under them, the customs officiers or RCMP. I guess that Mr. Fraser had to make some public statements and grave statements in order to hold his position. But that was a matter under his administration and his government.

That question does not exist under our Liberal administration. It did not exist previously. As far as I am concerned, the law is there. It has not been changed. This question is, I understand, being studied by the McDonald Commission. I do not know when the McDonald Commission will come with their recommendations, and although they have a number of matters to report to Parliament I was not sure that this very specific question of mail opening by RCMP or other people would be treated by the McDonald Commission, so I have asked Judge Marin, who is doing some work for the post office in relation to security in the post office, specifically to deal with this question. Therefore, until Judge Marin comes with his recommendation one way or the other, we are not going to touch this question at all.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Agriculture Committee has apparently booked this room for 11.00 a.m. We are scheduled for this evening at 8.30 p.m. in room 112 North. Have you a quick question or did you have more that perhaps we should stand until this evening?

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi; avez-vous un commentaire?

M. Weatherhead: N'y a-t-il pas une différence entre le fait de porter plainte et celui d'entamer des poursuites?

M. Robinson (Burnaby): Pas que je sache, monsieur le président. Pour ce qui est de l'article 17.(1)(e) des règlements, on prévoit des règlements régissant l'ouverture du courrier, et comme le ministre le sait, ce pouvoir ne figure pas dans les règlements actuels. Je me deande si le ministre est d'accord avec les commentaires faits par son prédécesseur concernant l'ouverture du courrier par la GRC en particulier. Comme le ministre le sait, son prédécesseur avait dit qu'il n'avait pas vu de raisons qui l'obligeraient à accorder la permission à la GRC d'ouvrir le courrier privé de première classe des Canadiens. Le ministre est-il du même avis, ou en a-t-il un nouveau?

M. Ouellet: Je ne pense pas que je sois obligé d'avoir un avis précis pour ce qui est de l'ouverture du courrier. La loi est très claire. J'ai déjà exprimé mon point de vue publiquement. Si la question a été soulevée lors de la dernière législature, c'est parce que l'ancien ministre responsable des douanes, le ministre du Revenu national, monsieur Baker, voulait modifier la Loi pour donner plus de pouvoirs aux agents des douanes, et par leur entremise, à la GRC.

La question regardait uniquement M. Fraser, à mon avis, parce qu'il se croyait menacé par certains de ses collègues qui voulaient donner plus de pouvoirs à leurs fonctionnaires, c'est-à-dire les agents des douanes, et la GRC. Je pense que M. Fraser à dû faire des déclarations publiques très grave afin de se maintenir à son poste. Mais tout cela s'est passé lors de l'ancien gouvernement.

Cette question n'existe plus sous le gouvernement libéral. Elle n'a pas existé avant. A mon avis, la Loi est très claire. Elle n'a pas été modifiée. Je crois savoir que la Commission McDonald examine la question. Je ne sais pas quand la Commission présentera ses recommandations, et bien qu'elle doive faire rapport au Parlement sur plusieurs questions, je n'étais pas certain qu'elle aborderait la question de l'ouverture du courrier par des membres de la GRC ou d'autres personnes. J'ai donc demandé au Juge Morin, qui fait du travail pour le ministère des Postes concernant la sécurité au sein du ministère, d'examiner cette question de façon précise. Tant que nous n'aurons pas les recommandations du Juge Marin, nous n'allons pas aborder cette question.

Le coprésident (M. Beatty): Il semble que le Comité de l'Agriculture ait réservé cette pièce pour 11 heures. Nous avons prévu une séance pour 20 h 30 ce soir dans la pièce 112-N. Avez-vous une question brève ou devrions-nous ajourner jusqu'à ce soir?

[*Text*]

Mr. Robinson (Burnaby): The minister will be returning this evening, then?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that ageeable to you, Mr. Ouellet?

Mr. Ouellet: Unfortunately, this is the first time I have heard about coming tonight.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just that we could not get through this morning. We want to be expeditions.

Mr. Robinson (Burnaby): I can probably finish up my questions, in any event, very quickly.

Mr. Ouellet: I am already booked for tonight. That will be a double booking.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You are already booked for Miscellaneous Estimates?

Mr. Ouellet: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): I will try to finish quickly, if I may, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You can try a quick question. I do have Mr. Dubois on the list, but obviously we will need more time on this. Perhaps we could just stand the list.

M. Dubois: Je poserai ma question ce soir au Comité permanent des prévisions budgétaires. Alors, si M. Robinson peut terminer pour 11 heures, je réserverai ma question pour ce soir.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you, Mr. Dubois. Perhaps Mr. Robinson could finish, and then we could deal with the issue of when we next meet.

Mr. Robinson (Burnaby): I just have then, in that case, two brief questions, Mr. Chairman, one to respond to and to follow up on the answer of the minister. Mr. Minister, the reason that Canadians have expressed concern, and I have expressed concern about this question of mail opening, is precisely because of the circumstances that existed in the previous government. In this government it is your colleague the Solicitor General—not the Minister of National Revenue, but the Solicitor General—who has said that in his view Canadians' mail should be opened by the RCMP, that that should be allowed. You have remained silent on this question and then, following that silence, that total silence on this question, we see an act which contains regulations which at least open the door to mail opening.

• 1100

What I am asking from you is in response to the Solicitor General's statement that he believes that the mails should be opened by the RCMP under cetain circumstances. What do you have to say?

Mr. Ouellet: I understand that the Solicitor General, when he responded to questions in the House, indicated that his own views were not government policy, and that that question

[*Translation*]

M. Robinson (Burnaby): Le ministre reviendra-t-il ce soir?

Le coprésident (M. Beatty): Cela vous convient-il, monsieur Ouellet?

M. Ouellet: Malheureusement, c'est la première fois que j'entends parler d'une séance pour ce soir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est simplement parce que nous n'avons pas pu terminer ce matin. Nous voulons terminer aussi rapidement que possible.

M. Robinson (Burnaby): Je peux terminer mes questions très vite, de toute façon.

M. Ouellet: Je suis déjà pris ce soir.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous censé comparaître devant le Comité permanent sur les prévisions budgétaires en général?

M. Ouellet: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Je vais essayer de terminer rapidement, si vous me le permettez, monsieur le président.

Le coprésident (M. Beatty): Vous pouvez essayer de poser une question brève. J'ai toujours le nom de M. Dubois sur la liste, mais il est évident qu'il nous faudra plus de temps. Nous pourrions peut-être reporter simplement la liste.

Mr. Dubois: I will ask my question this evening in the Standing Committee on Miscellaneous Estimates. So if Mr. Robinson can finish by 11 o'clock, I will reserve my question for this evening.

Le coprésident (M. Beatty): Merci, monsieur Dubois. Je vais demander à M. Robinson de terminer ses questions, et ensuite nous discuterons de la question de notre prochaine séance.

M. Robinson (Burnaby): Dans ce cas, je n'ai que deux questions brèves, monsieur le président, dont l'une demande une réponse et l'autre fait suite à la réponse du ministre. Si les Canadiens se préoccupent, et si moi, je me préoccupe, de la question de l'ouverture du courrier, c'est justement à cause de la situation qui existait sous le gouvernement précédent. Sous ce gouvernement, c'est votre collègue, le solliciteur général—et non pas le ministre du Revenu national—qui a dit que la GRC devrait pouvoir ouvrir le courrier des Canadiens. Vous avez gardé le silence le plus complet à ce sujet, mais maintenant vous déposez une Loi qui prévoit des règlements qui laissent au moins entrevoir la possibilité de l'ouverture du courrier.

Qu'avez-vous à dire au sujet de la déclaration du solliciteur général à savoir que la GRC devrait avoir le droit dans certaines circonstances d'ouvrir le courrier?

M. Ouellet: Je crois savoir que, dans ses réponses aux questions posées à la Chambre, le soliiciteur général a dit que son point de vue ne correspondait pas à la politique du

[*Texte*]

would not be dealt with anyway until after the report of the McDonald Commission.

Mr. Robinson (Burnaby): But what is your policy? This is what I am asking you. are the Postmaster General.

Mr. Ouellet: I am telling you that I am following the law. The law as it exists currently does not give them the authority to open mail, and that is my view.

Mr. Robinson (Burnaby): Should that law be changed, in your view?

Mr. Ouellet: I think if it has to be changed it will have to be proved that it is necessary to change it.

Mr. Robinson (Burnaby): Have you seen any proof to that effect so far?

Mr. Ouellet: No.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am sorry; you did say, though, that paragraph (e) of Clause 17(1) is going to be a specific clause in the act.

Mr. Ouellet: I say that this clause could be very well a section in the act, expressing precisely what ought to be the circumstances of opening of mail, not opening mail that is to be delivered, but mail that is underliverable. You know, somebody has to dispose of these letters, and the opening of mail there is exclusively in relation to this type of mail.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Could I ask one question which leads up to what we are going to do tonight? In our report we also favoured what we call notice and comment procedures about regulations. To carry it one step further, I do not see any reason why these draft changes that you are making could not at least be shown to those who have shown an interest in the matter and discussed with them. For instance, this Canadian Telecommunications Carriers Association; get their comments before they are finalized—and you have a list of the people who are interested—so they would all have the opportunity of putting an input into it before the committee meets and considers . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Before we formally consider it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Before we formally consider your final draft. Does anyone see any objection to that?

Mr. Ouellet: No, I think these people could probably be contacted. We could get from them their views on the way we want to deal with their recommendations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and also to show them what you have in mind so they can comment on something specific.

Mr. Ouellet: Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now we have to adjourn and I guess what we are really deciding is what we are going to do, whether there is any necesity to meet tonight.

[*Traduction*]

gouvernement, et que de toute façon la question ne serait pas abordée avant le dépôt du rapport de la Commission McDonald.

M. Robinson (Burnaby): Mais je vous demande votre position en tant que ministre des Postes.

M. Ouellet: Et je vous dis que je respecte la Loi. La Loi actuelle ne permet pas à la GRC d'ouvrir le courrier, et je suis de cet avis.

M. Robinson (Burnaby): Pensez-vous qu'il y ait lieu de modifier la Loi?

M. Ouellet: J'estime qu'il faudra prouver qu'il est nécessaire de modifier la Loi avant d'y procéder.

M. Robinson (Burnaby): Avez-vous déjà vu de telles preuves?

M. Ouellet: Non.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le ministre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je m'excuse, mais vous avez dit que l'alinéa (e) de l'article 17(1) sera un article précis de la Loi.

M. Ouellet: J'ai dit que cet article pourrait très bien devenir un article de la Loi, qui précise exactement les circonstances de l'ouverture du courrier, non pas l'ouverture du courrier distribuable, mais du courrier qui est non distribuable. Il faut quand même que quelqu'un liquide ces lettres, et l'ouverture du courrier prévu dans cet article ne vise que le courrier non distribuable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puis-je poser une question qui se rapporte à nos travaux de ce soir? Dans notre rapport, nous avons préconisé les processus d'avis et de commentaires pour ce qui est des règlements. On pourrait aller un peu plus loin et au moins montrer les modifications proposées à ceux qui s'y intéressent pour fins de discussions. On pourrait par exemple demander les commentaires de l'Association canadienne des entreprises de télécommunications et d'autres organismes qui s'y intéressent pour qu'ils puissent contribuer au projet de loi avant que le Comité n'examine . . .

Le coprésident (M. Beatty): Avant que nous n'examinions le projet de loi de façon officielle.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avant que nous n'examinions le projet définitif. Tout le monde est-il d'accord?

M. Ouellet: Oui, je pense qu'on pourrait communiquer avec ces organismes. Nous pourrions savoir ce qu'ils pensent des mesures que nous avons l'intention de prendre, suite à leurs recommandations.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et nous pourrons également leur montrer ce que nous pensons faire afin qu'ils puissent faire des commentaires sur des mesures concrètes.

M. Ouellet: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faut lever la séance maintenant et décider si oui ou non il faut se réunir ce soir.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): My feeling would be that we should stay with the minister, Mr. Joint Chairman. It is not convenient for him tonight. Mr. Minister, perhaps the way we could leave it is that our clerk will be in touch with your office to try to find an alternate time which is agreeable for you, or have you a time you would like to propose?

Mr. Ouellet: What about Thursday morning?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Denis, do we know whether space is available Thursday morning? Would that be convient for members of the committee?

Mr. Dubois: Maybe we are not able to get the room.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, let us tentatively note, then . . .

Mr. Ouellet: Could I know from this committee how many more times you want to have me?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): My own comment would be to finish up the questions that people have now, and the second time would be to discuss the actual amendments you are going to propose to the bill, because we want to be able to comment on them for the benefit of the other committee. And we may not need to, having seen that.

Mr. Ouellet: Okay.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right, then, we will be in touch with you, Mr. Minister, to find a time that is suitable for you and that will be convenient for the committee too. Meeting adjourned.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que nous devrions continuer nos séances avec le ministre, monsieur le coprésident. Puisqu'il ne peut pas venir ce soir, notre greffier pourrait communiquer avec votre bureau pour fixer une heure qui vous convient, à moins que vous n'ayez d'autres propositions.

M. Ouellet: Que pensez-vous de jeudi matin?

Le coprésident (M. Beatty): Savez-vous s'il y a une pièce de disponible jeudi matin, Denis? Cela convient-il aux membres du Comité?

M. Dubois: Peut-être que nous ne pourrons pas avoir la salle.

Le coprésident (M. Beatty): Si on fixait provisoirement . . .

M. Ouellet: Puis-je vous demander combien de fois je suis censé comparaître encore?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il nous faudra une séance pour terminer les questions, et une deuxième séance pour discuter des modifications que vous allez proposer au projet de loi, parce que nous voulons pouvoir les commenter pour l'autre Comité. Il se peut qu'une séance nous suffise.

M. Ouellet: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Nous allons donc communiquer avec vous, monsieur le ministre, pour trouver une heure qui convient et à vous et au Comité. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Canada. Parliament
Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Thursday, November 27, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le jeudi 27 novembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Betty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

The suject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts

CONCERNANT:

L'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois

APPEARING:

The Honourable André Ouellet, M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General

COMPARAÎT:

L'honorable André Ouellet, député, Ministre de la Consommation et des Corporations et ministre des Postes

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

29344—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand
Beatty
Cousineau
Dubois
Fraser
Kempling
McCauley

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Reid (*St. Catharines*)
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)
Weatherhead—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

Mr. Reid (*St. Catharines*) replaced Mr. Baker (*Nepean-Carleton*).

Suivant l'article 65(4)(*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

M. Reid (*St. Catharines*) remplace M. Baker (*Nepean-Carleton*).

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 27, 1980
(16)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Honourable Perrin Beatty, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lewis.

Representing the House of Commons: Messrs. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, Fraser, Kempling, McCauley, Reid (*St. Catharines*) and Weatherhead.

Appearing: The Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 25, 1980, Issue No. 13.*)

The Minister made a statement and answered questions.

At 10:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 NOVEMBRE 1980
(16)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 40, sous la présidence de l'honorable Perrin Beatty.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lewis.

Représentant la Chambre des communes: MM. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, Fraser, Kempling, McCauley, Reid (*St. Catharines*) et Weatherhead.

Comparaît: L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations et ministre des Postes.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois. (*Voir procès-verbal du mardi 25 novembre 1980, Fascicule nº 13.*)

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 27, 1980

• 0939

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I call the meeting to order. This is a continuation of the meeting we had on Tuesday when Mr. Ouellet was here. We had to stop at 11.00, and there are probably some further questions.

• 0940

I might also say that at that time it was agreed that the draft of the new amendments would be shown to our counsel and also to other interested parties. I must say nobody has been in touch with our counsel yet, thus showing a lack of a sense of urgency. I thought you wanted to get this thing through fairly quickly.

I would like to make one other statement. Last time we wandered off the issue into the merits of the bill. We are here only to consider the enabling clauses. We do not want to tread on the toes of the other committee which will be considering the merits of the bill. Now, who would like to ask . . .

Hon. André Ouellet (Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General): Could I make a quick comment? The two amendments were made public the same day that I appeared before your committee. That evening I tabled them before the other committee where the clause will have to be dealt with and amended. I tabled before the other committee the two clauses in question and I am surprised that your counsel was not apprised of this. All the members of the committee—in fact, members of Parliament of the three parties—were given these wordings. For the benefit of this committee I might read these amendments into the record and you could then look at them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is fine, but I thought we had a very clear understanding that our counsel would see them before you were committed and before they were made public so that there could be some input before the government, in effect, was committed to the amendment.

Mr. Ouellet: I am sorry if there was a misunderstanding, but obviously at your recommendation some people of the business community showed up and they saw the amendments and they seem to be very pleased . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, fine.

Mr. Ouellet: . . . with the wordings.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So they saw them, anyway.

Mr. Ouellet: They saw them.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, perhaps we could clarify it. Mr. Ouellet and I spoke after our meeting and I indicated that I thought it was desirable to have the draft amendments on the understanding that the minister was not bound to the wording in the draft amendments, have them out as drafts for discussion so that industry groups and other

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 27 novembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance est ouverte. Nous allons poursuivre aujourd'hui la réunion de mardi, à laquelle participait M. Ouellet, car nous avons dû ajourner à 11 heures et certaines questions sont probablement restées en suspens.

Il avait également été décidé à ce moment-là que les ébauches des nouveaux amendements seraient soumises à notre légiste et aux autres parties intéressées, et personne n'a encore communiqué avec notre légiste malgré l'urgence de la situation. Je croyais que vous vouliez régler cela assez rapidement.

Permettez-moi un autre commentaire. La dernière fois nous nous sommes un peu écartés de la question en étudiant le pour et le contre du projet de loi. Nous sommes ici uniquement pour examiner les dispositions habilitantes et nous ne voulons pas marcher sur les plates-bandes du comité chargé d'étudier les questions de fond. Maintenant, qui voudrait demander . . .

L'hon. André Ouellet (ministre de Consommation et Corporations Canada et ministre des Postes): Pourrais-je faire un court commentaire? Les deux amendements ont été rendus publics le jour où j'ai comparu devant votre comité, et le soir même, je les déposais devant l'autre comité, chargé de les étudier et de les modifier. J'ai déposé ces deux dispositions devant l'autre comité et je suis étonné qu'elles n'aient pas été soumises à votre conseiller. Tous les membres du comité, et en fait les députés des trois partis en Chambre, ont reçu le libellé. Pour la gouverne du comité, je pourrais peut-être lire ces amendements pour qu'ils soient portés au dossier, ce qui vous permettrait ensuite de les étudier.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est très bien, mais je croyais qu'il était bien clair que notre légiste examinerait les amendements avant qu'ils ne soient rendus publics et que vous ne vous engagiez, pour qu'il puisse y avoir un apport réel avant que le gouvernement ne se prononce.

M. Ouellet: Il y a peut-être eu un malentendu, je suis désolé. Mais sur notre recommandation, des représentants du secteur commercial se sont présentés et se sont montrés très satisfaits . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh très bien.

M. Ouellet: . . . du libellé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ont donc vu les amendements de toute façon.

M. Ouellet: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être éclaircir la situation. Après la réunion, je me suis entretenu avec M. Ouellet, et je lui ai dit qu'il était préférable que les recommandations d'amendements soient d'abord présentées sans que le ministre soit tenu d'en conserver le libellé, et qu'elles servent plutôt de base de discussion pour permettre

[*Texte*]

interested people would have a chance to react as quickly as possible.

It is unfortunate, perhaps, that counsel did not have a copy, but I think our intention in any case was that they would be formally presented to the committee today, again on the understanding that they are not the law of the Medes and Persians, and that we would actually discuss the texts themselves at our subsequent meeting.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is fine. I just was not informed of that officially.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, I am sorry.

Mr. Ouellet: I followed the advice of one of the joint chairmen. In dealing with the questions of whether the monopoly could not be interpreted as extending into the areas of electronic mail, I indicated that I propose to make an amendment to Clause 15(1). As you know, Clause 15(1) said:

> The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply . . .

and then there is a series of exceptions. I intend to add an exception that will read:

> letters in the course of transmission by electronic or optical means;

That would be a specific exception that the draftsmen of the Department of Justice feel covers the point of view and the fear expressed by the electronic business sector.

Now, in order to satisfy some of the points of view expressed by some members of this committee and some members of Parliament, we intend to amend Bill C-42 by adding immediately before the definition of "mail" on page 1 of the bill a definition of "letter".

• 0945

The tentative draft that we have of what will be a letter is the following:

> "letter" means any item of mailable matter that weighs no more than 500 grams and has an address, code or other identification sufficient to enable delivery of the item to a specific addressee or destination;

Now, in order to be absolutely clear with this definition, we intend also to add the words: "but does not include", which will allow us, in fact, to say, here is the definition of a letter but there are certain things that it does not include, so we will not have the possibility of extending the word "letter" but rather diminishing the meaning of the word "letter".

These exceptions would be the following. We will say: . . . "but does not include any item consisting solely of a newspaper, magazine, money pocket, book or catalogue or of goods . . ." As you know, we have first-class, second-class, third-class and fourth-class, and the definition will tend to mean what we consider a first-class letter to be and the exceptions will basically deal with the other types of letters that are not, in the current way of things, a first-class letter. The other exceptions could be "any item having no further address than "householder", "boxholder", "occupant", "resident" or other similar expression".

It will also say that does not include any item consisting solely of advertising matter or a greeting card. And we intend,

[*Traduction*]

aux représentants de l'industrie et aux autres parties intéressées de se prononcer le plus rapidement possible.

C'est certainement malheureux que le légiste n'en ait pas reçu une copie, mais nous avions de toute façon l'intention de les déposer officiellement devant le comité aujourd'hui, en gardant toujours à l'esprit qu'il ne s'agit pas de quelque chose d'immuable et que nous discuterions des libellés à notre prochaine réunion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est très bien. Je n'en avais simplement pas été avisé officiellement.

Le coprésident (M. Beatty): Je suis désolé.

M. Ouellet: J'ai suivi le conseil d'un des coprésidents en ce qui concerne la possibilité que le monopole puisse englober les domaines du courrier électronique, et j'ai proposé de modifier le paragraphe 15(1). Comme vous le savez, ce paragraphe dit que:

> «Le privilège exclusif prévu au paragraphe 14(1) ne porte pas . . .»

et viennent ensuite toute une série d'exceptions. J'ai l'intention d'ajouter l'exception suivante:

> les lettres distribuées par moyens électroniques ou optiques

Ce serait une exception bien précise, qui, de l'avis des législateurs du ministère de la Justice satisferait les représentants du secteur des télécommunications et apaiserait leurs craintes.

Et pour traduire le point de vue de certains membres de ce comité et de certains députés, nous voulons modifier le projet de loi C-42 en ajoutant une définition du mot «lettre» juste avant la définition du mot «courrier», à la page 1.

Voici l'ébauche de définition d'une lettre que nous avons préparée:

> Est une «lettre» tout envoi admissible, d'un poids maximal de 500 grammes, qui porte une adresse, un code ou une marque qui permet sa livraison à un destinataire ou à une destination donnée.

Et pour que cette définition soit parfaitement claire, nous voulons également ajouter les mots: «mais ne comprend pas», ce qui nous permet en fait de dire: voici la définiton d'une lettre, mais cette définition exclut certaines choses, de sorte que nous ne pourrons pas étendre la portée du mot lettre, mais plutôt la diminuer.

Voici quelles seraient ces exceptions. Nous dirons . . . mais exclut les journaux, les revues, les mandats, les livres, les catalogues ou les marchandises . . . Comme vous le savez, il y a le courrier de première, deuxième, troisième et quatrième classes, et d'après la définition, la lettre sera en fait plutôt le courrier de première classe et les exceptions toucheront surtout les autres articles, le courrier qui ne sera pas de première classe. Il peut s'agir par exemple d'articles portant pour toute adresse les mots «Chef de foyer», «locataire» ou «propriétaire de boîte postale» «occupant», «résident», ou toute autre expression semblable.

La définition précisera également qu'elle exclut les prospectus et les cartes de souhaits. Nous voulons ajouter aussi «tout

[*Text*]

but it is a subject for discussion, to add also: "any item that is specified by regulation". I know that the word sounds sometimes difficult for you, but the intent there would be to allow the corporation to exempt from a letter certain type of mail on which there could be representations from time to time.

There is a general feeling in favour of giving the exemption of a first-class letter for charitable organizations or for certain types of messages sent by some organizations. In other words, by allowing this it would allow some flexibility, not to add to the monopoly of "letter" but, in fact, to restrict it and give some flexibility in the future, and that is recommended. It will be up to members of Parliament to decide if they are happy with that definition and with the possibility of not increasing the monopoly of the letter but reducing it from time to time for specific variable cause.

So, Mr. Joint Chairman, these are the two amendments that we have in mind dealing with the definition, and dealing with the specific questions of the monopoly exclusivity of the post office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I would just like to make another comment. If we had had these drafts yesterday—if I had had them, if the members of the committee had had them—we would be in a much better position today to comment.

Mr. Ouellet: I am very sorry. I do not understand why nobody has apprised your counsel of this. I thought that he knew, or you . . .

• 0950

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Or me, yes, because I could have looked at them yesterday . . .

Mr. Ouellet: I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . or the others members of the committee. I am just thinking of the future and the procedural aspect. If we are going to consider these on behalf of the committee, it is better for the members of the committee to have them beforehand, have them to study, and then we can intelligently ask questions.

Mr. Ouellet: Well, I felt that the procedure, at the suggestion of Mr. Beatty, was that I would table these two amendments that night at the other committee and that everybody would know about it. It was public knowledge; it was, in fact, in the paper the next day.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, I think the report was not of the Miscellaneous Estimates Committee; it was of this committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It was this committee. I saw it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Just to clarify and to be fair to the minister, I did indicate, because I think it was our understanding in plenary session, that he would make those available so that industry groups could respond. In addition to that, Mr. Joint Chairman, I believe you had proposed that we

[*Translation*]

article précisé dans le règlement», mais cela sera sujet à discussion. Je sais que le mot peut vous sembler difficile à avaler, mais l'idée ici est de permettre à la société de ne pas considérer comme une lettre certain type de courrier au sujet duquel des griefs pourraient être soumis à l'occasion.

Les parties intéressées semblent être d'accord pour exclure de la catégorie des lettres de première classe le courrier de certaines organisations de charité ou certains types de messages envoyés par diverses organisations. Autrement dit, cela donnerait une certaine souplesse, en restreignant plutôt qu'en augmentant la portée du mot «lettre» et en donnant une certaine souplesse pour l'avenir, et c'est souhaitable. Les députés devront dire s'ils sont satisfaits de cette définition et de la possibilité de ne pas accroître la portée du mot lettre, mais plutôt de la réduire à l'occasion, à diverses fins.

Voici donc, monsieur le coprésident, les deux amendements qui nous viennent à l'esprit en ce qui concerne la définition et la question du monopole exclusif du ministère des Postes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Permettez-moi un autre commentaire. Si nous avions eu—si j'avais eu et si les membres du comité avaient eu—ces ébauches hier, nous serions beaucoup mieux placés pour discuter aujourd'hui.

M. Ouellet: Je suis vraiment désolé. Je ne comprends pas comment il se fait que personne n'ait avisé votre légiste. Je croyais qu'il était au courant, ou que vous . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . ou que je connaissais la teneur de ces projets d'amendement. En effet, car j'aurais pu les consulter hier.

M. Ouellet: Je suis désolé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . ou que les autres membres du comité connaissaient ces amendements. Je songe tout simplement à l'avenir et considère ceci du simple point de vue de la procédure. Si nous devons procéder à l'examen de ces projets d'amendement au sein de ce comité, je crois qu'il vaudrait mieux que ses membres en reçoivent les textes au préalable afin qu'ils les étudient et qu'ils puissent ensuite poser des questions cohérentes sur le sujet.

M. Ouellet: J'avais pourtant l'impression que, selon la proposition de M. Beatty, je déposerais ces deux projets d'amendement ce soir-là à l'autre comité et que tous sauraient de quoi il s'agissait. C'était de notoriété publique et c'était même dans le journal le jour suivant.

Le coprésident (M. Beatty): Eh bien, je crois que le compte rendu n'émanait pas du comité des prévisions budgétaires, mais bien de notre comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il venait bien de notre comité puisque je l'ai vu.

Le coprésident (M. Beatty): Question de clarifier les choses et d'être équitable envers le ministre: j'ai bien signalé qu'il mettrait le texte de ces projets d'amendement à la disposition des groupes industriels pour que ces derniers soient en mesure de réagir, ceci parce que je croyais que nous nous étions mis

[*Texte*]

have two meetings, this one and a subsequent one, expressly to deal with the issue of the amendments themselves, that he would present them to this meeting. But, Mr. Minister, I think there was also an undertaking by you that there would be consultations with our counsel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I sent industry groups over to see, and I am delighted that everything is fine. I am just thinking for the future if we continue this that we are a technical committee, and it would be better if we had these things beforehand. All right; I have made my point.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is it our intention then, Mr. Joint Chairman, to deal with the amendments proposed by the minister today or to leave them to the next . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I do not know if anybody would be in a position really to ask questions. Anybody can ask any questions they want, but personally I would want to study them.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, is it possible for the minister to distribute the proposed draft amendments fairly quickly to us?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We could get copies made, Mr. Minister, if you had a printed text of some sort.

Mr. Ouellet: We could have it photocopied. They could be given to the members of this committee within five minutes. I will have someone type it upstairs, photocopy it and it can be delivered in about five minutes to everybody.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we could have extra copies for the industry groups who are here.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am in the hands of the committee as to whether we should proceed to ask questions on the amendments now or wait until we have had a chance to look at them.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have a carry-over from the last meeting. Mr. Dubois is on the list and I am on the list as well. Perhaps what we could do, on the understanding that we will be holding a subsequent hearing on the amendments, if members want to ask questions about the amendments today, that is fine. If, on the other hand, they would like to stand their questions on the amendments as such until the next meeting, that is fine too.

Why do not we leave it to the discretion of individual members as to whether they would like to do that? We will have the understanding that if anyone wants to have an opportunity to study the amendments first and to get some

[*Traduction*]

d'accord sur ce point en séance plénière. Monsieur le coprésident, je crois de plus que vous aviez proposé que nous ayons deux rencontres: cette réunion-ci, où le Ministre présenterait les projets d'amendements, et une réunion ultérieure où l'on discuterait précisément de la question même des amendements. Mais, monsieur le ministre, il me semble que vous vous étiez également engagé à ce qu'il y ait des consultations avec le conseiller juridique de notre comité à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai envoyé les représentants de l'industrie à titre d'observateurs et, à mon grand plaisir, tout se déroule bien. Je songe tout simplement à l'avenir lorsque je dis que si nous devons continuer à travailler au sein d'un comité spécialisé, il vaudrait mieux que nous ayons les textes des projets d'amendement au préalable. Conc, c'était là le point que je voulais faire ressortir.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le coprésident, est-ce qu'on a l'intention de traiter des amendements qu'a proposés le ministre aujourd'hui ou encore d'attendre jusqu'à la prochaine réunion . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne sais vraiment pas si quelqu'un serait en mesure de poser des questions à l'heure actuelle. On peut bien poser toutes les questions qu'on voudra mais, pour ma part, je voudrais étudier les projets d'amendements au préalable.

M. Weatherhead: Monsieur le président, est-ce que le ministre pourrait nous faire distribuer les projets d'amendement assez rapidement?

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le ministre, si vous aviez un texte quelconque en votre possession, nous pourrions en faire des copies.

M. Ouellet: Nous pourrions faire des photocopies et les distribuer ensuite en cinq minutes aux membres de ce comité. Je vais faire dactylographier et photocopier le texte et il pourra ensuite être distribué à tous les membres du comité dans environ cinq minutes.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être pourrions-nous faire des photocopies supplémentaires à l'intention des représentants de l'industrie qui se trouvent dans cette salle . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je laisse au comité le soin de décider si nous devrions procéder maintenant à une séance de questions sur les amendements ou si nous devrions attendre que les membres du comité aient eu l'occasion d'en prendre connaissance.

Le coprésident (M. Beatty): Lors de notre dernière réunion, il est resté quelques points à discuter. M. Dubois figure sur la liste des intervenants ainsi que moi-même. Il serait peut être opportun de procéder à ces interventions, si l'on s'entendait pour avoir une rencontre ultérieure relativement à la question des amendements. Mais si les membres du comité veulent poser des questions aujourd'hui, ils peuvent le faire. Par contre, s'ils veulent attendre jusqu'à la prochaine rencontre pour les poser, ils peuvent également le faire.

Pourquoi ne laisserions-nous pas cela au choix de chacun des membres du comité? Nous nous mettrions d'accord sur le fait que si une personne veut tout d'abord avoir l'occasion d'étudier les amendements et de recueillir les réactions des groupes

[*Text*]

reaction from affected groups, the minister will be coming back for one more discussion on the amendments themselves. Perhaps we could go to Mr. Dubois.

M. Dubois: Monsieur le ministre, c'est au sujet de l'article 17(1)o) qui se lit comme suit:

> *o*) prescrivant le paiement d'intérêts, y compris le taux d'intérêts, sur les fonds transmis par la poste;

Je ne sais pas si le ministre a vu les commentaires du conseiller juridique du comité qui disait en anglais:

> What type of business does this paragraph indicate? In conjunction with Clause 36, does it indicate the possibility of a revival of the Post Office Savings Bank or the introduction of a postal GIRO system for the payment of accounts?

Est-ce que le ministre pourrait nous dire à quoi vont se rapporter ces choses-là et pourrait-il faire quelques commentaires sur les remarques de notre conseiller juridique?

M. Ouellet: Ce qu'il faut répondre au sujet de ceci, c'est qu'il y a un article dormant dans la Loi sur les postes du Canada qui permet aux Postes canadiennes d'exercer des opérations bancaires. Il est évident que cet article est dormant depuis de nombreuses années. Le projet de loi que nous déposons conserve cet article dormant; nous le gardons parce qu'il est possible que dans X années, le gouvernement canadien veuille utiliser des techniques nouvelles pour payer ses employés. À ce moment-là, le gouvernement décidera de passer par l'intermédiaire d'une société de la Couronne canadienne, qui pourrait être le ministère des Postes, d'un de ses ministères, ou des institutions bancaires. Présentement, les chèques des employés du gouvernement canadien sont faits par le ministère des Approvisionnements et Services, et ils sont postés ensuite. On utilise donc les postes canadiennes pour payer les employés.

• 0955

Je ne peux pas dire ce que seront dans 10 ans, dans 15 ans, dans 20 ans, les méthodes de paiement. Mais cette clause a toujours existé dans la Loi sur les Postes, et elle le demeure. Par conséquent, si jamais cette opération devait se faire, il y a un règlement qui prévoit que des paiements d'intérêts pourront être payés sur des fonds transmis par le ministère des Postes.

M. Dubois: Que voulez-vous dire par là? S'agit-il de quelqu'un qui ferait des emprunts ou des choses comme cela? Vous dites que les employés sont payés . . . Évidemment . . .

M. Ouellet: Ce serait simplement sur des fonds déposés dans le compte.

M. Dubois: Okay.

Maintenant, une autre question en rapport avec l'article 17 et la situation des règlements.

Je lisais les commentaires de notre conseiller juridique, à la page 10, qui traite des offenses ainsi que de l'article 52 prévoyant deux cas de poursuites . . . Je n'ai malheureusement pas la traduction . . .

> Many of the provisions of the Regulations will be fairly inconsequential. It seems harsh to allow these alterna-

[*Translation*]

concernés, le ministre reviendra lors d'une autre rencontre pour discuter des amendements eux-mêmes. Nous pourrions sans doute entendre M. Dubois maintenant.

Mr. Dubois: Mr. Minister, it's about section 17(1)o) which reads as follows:

> prescribing the payment of interest including the rate of interest on funds sent by mail; *Translation*

I don't know whether the Minister has seen the remarks of the committee's legal counsel, the English version of which says:

> What type of business does this paragraph indicate? In conjunction with Clause 36, does it indicate the possibility of a revival of the Post Office Savings Bank or the introduction of a postal GIRO system for the payment of accounts?

Could the Minister tell us what this is all about and could he comment on our legal counsel's remarks?

Mr. Ouellet: The answer to this is that there's a dormant section in the Post Office Act under which Canada Post can carry on the business of banking. Obviously, this section has been dormant for many years. The draft bill that we are tabling retains this dormant section; we are keeping it because in years to come the federal government may want to use new techniques to pay its employees. In which case, the government will have to decide whether to go through a Crown corporation, which could be the Post Office, another government department or the banks. At the moment, federal government employees' cheques are issued by the Department of Supply and Services and then sent by mail. So the Post Office does handle employees' cheques.

I can't say what the payment methods will be 10, 15, 20 years down the road. But this clause has always been in the Post Office Act and it's still there. Consequently, if this ever had to be done, there is a regulation that provides for interest payments to be made on funds sent by the Post Office.

Mr. Dubois: What exactly do you mean? Are you talking about someone taking out loans or something like that? You are saying that employees are paid, of course . . .

Mr. Ouellet: It would simply be on funds deposited in the account.

Mr. Dubois: Okay.

Now, another question in relation to section 17 and the situation concerning regulations.

I was reading the comments of our legal counsel, on page 10, dealing with offences, as well as section 52 providing for two types of prosecution . . . Unfortunately, I don't have the translation . . .

> De nombreuses dispositions de la réglementation seront passablement incohérentes. Ainsi, il semble difficile de

[*Texte*]

tives, presumably to the prosecution, when the first is quite severe.

En rapport avec ces commentaires, le ministre peut-il nous dire si au plan des règlements de l'article 17, en ce qui concerne des plaintes possibles, la question de poursuites par voie de mise en accusation ne devrait pas tout simplement disparaître? Comme le dit le conseiller, ce n'est peut-être qu'une question administrative . . . Quels sont vos commentaires?

M. Ouellet: Je pense que ce qu'il faut avoir à l'esprit c'est que nous avons voulu permettre une plus grande flexibilité dans le choix de la procédure à utiliser, à savoir, par voie de mise en accusation ou par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Par conséquent, il est évident que si on procède par voie de déclaration sommaire, la procédure est moins rigoureuse et les pénalités sont beaucoup moins fortes. Nous croyons que selon le crime commis, il y a avantage à procéder par voie de déclaration sommaire. Antérieurement, dans la Loi, il s'agissait d'offenses criminelles qui nécessitaient automatiquement une mise en accusation et des pénalités sévères. Or le conseiller juridique devrait avoir à l'esprit que ce que nous faisons est une mesure moins rigoureuse que ce qui existait antérieurement dans la Loi sur les Postes.

Je prends bien note de ces remarques. Mais ce que nous faisons en fait, c'est justement vouloir être plus humain, être moins rigoureux, et c'est l'inverse de ce qu'il semble croire.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Dubois, if I can just interrupt for one second. This room has one particular problem and that is that there is no translation for people who are not members of the committee. I think this may pose some problems for members of the press in the audience. I am wondering whether it would be acceptable to committee members that people who are unilingual and who do not have translation facilities come to the table and use the translation facilities, on the understanding that if any committee member comes and needs space, that space will be made for the committee member. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If any members of the press or of the public would like to use the translation facilities, if you would like to come to the table, please do. Sorry, Mr. Dubois.

M. Dubois: Maintenant, monsieur le ministre, un autre sujet, peut-être un petit peu brûlant, en rapport avec l'article 17. Il s'agit de l'histoire de l'ouverture du courrier. I will just wait a minute for the translation. Is it all right?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Could I just interrupt here? I believe the minister said that that clause was going to be taken out, the power to make the regulations in connection with mail opening, and be included in the act. Am I correct on that?

Mr. Ouellet: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So really that is irrelevant to this committee because it is not going to be

[*Traduction*]

laisser cette alternative, probablement au plaignant, alors que le premier choix est bien rigoureux.

In connection with these comments, can the Minister tell us whether, as far as the regulations of section 17 are concerned regarding potential charges, should the question of prosecution by indictment not simply disappear? As counsel says, it's perhaps just an administrative matter. Do you have any comments on this?

Mr. Ouellet: I think that what has to be borne in mind is that we wanted to allow greater flexibility in the choice of procedure, whether by indictment or summary conviction. Consequently, it's obvious that if you prosecute by summary conviction, the procedure is less formal and the penalties much less severe. We believe that depending on the crime committed, it's better to go the summary conviction route. Previously in the Act, it was a question of criminal offences which automatically called for indictment and severe penalties. Counsel should bear in mind that what we are doing is not as strict as the provision that was previously contained in the Post Office Act.

I take note of these remarks. But what we are doing, in fact, is merely wanting to be more human, less strict, and he seems to think it's the opposite.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Dubois, permettez-moi de vous interrompre un moment. Dans cette salle, nous avons un problème particulier étant donné que les personnes qui ne font pas partie du comité ne disposent pas d'équipement de traduction simultanée. A mon avis, il se peut que cela cause quelques problèmes aux membres de la presse qui sont dans l'auditoire. Je me demande donc si les membres du comité accepteraient que les personnes unilingues n'ayant pas cet équipement viennent à la table afin d'utiliser celui qui s'y trouve. Il est entendu que si jamais un membre du comité devait en avoir besoin, cet équipement lui sera cédé. Cette proposition est-elle acceptée?

Des voix: Accepté.

Le coprésident (M. Beatty): Si des membres de la presse ou des personnes dans l'auditoire veulent utiliser l'équipement de traduction simultanée, ils sont priés de se présenter à la table, où ils en trouveront. Je m'excuse Monsieur Dubois.

Mr. Dubois: Now, Mr. Minister, another issue, a hotter one perhaps, in Connection with section 17. It's the business of mail opening. Je vais attendre un moment afin d'obtenir la traduction. Entendu?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourrais-je intervenir à ce stade-ci? Je crois que le ministre a mentionné que cet article portant sur le pouvoir de réglementation relatif à l'ouverture du courrier allait être retiré pour être inséré dans la loi. Est-ce que ma mémoire est fidèle sur ce point?

M. Ouellet: Oui, vous avez raison.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors, cette question ne peut être prise en considération par le comité car elle ne relève

[*Text*]

subject to the regulations. Is that not correct, or have we misunderstood you?

Mr. Ouellet: No, I guess it is a repetition of a question that has been asked before and maybe the member was not there the last time and that is why he is asking the same questions.

Mr. Dubois: I was there.

Mr. Ouellet: I merely want to state again that indeed these provisions would be put in the bill, as a clause of their own in the bill, and not in the regulations' section, and that the definition of undeliverable mail that existed previously in the Post Office Act would be also defined in the definitions. Therefore, I think we cover thoroughly the ground on this question.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I really think it is a matter for the other committee to look at what you propose to do and then . . .

Mr. Dubois: Okay, thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you, Mr. Dubois.

Now, the only other person, at this point, that we have on the list is me. Were there other members of the committee? Yes, sir.

M. Cousineau: Seulement un commentaire, messieurs les coprésidents. This document here indicated Clauses 2, 3 and 17 of the Canada Post Corporation Bill.

Est-ce que je pourrais savoir qui a préparé cela?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington, our counsel.

M. Cousineau: Malheureusement, je dois faire un commentaire qui, je crois, devrait être considéré comme positif. Je déclare que nous n'avons pas en notre possession un document français.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The reason, Mr. Chairman, that there was no French copy was that the document was written late on Friday afternoon and it was distributed on Friday evening or, I suspect, probably early Monday morning before the first meeting that was held.

Mr. Cousineau: It is now Thursday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think that is a point that is well taken, and I think it is essential that before any documents are distributed before the committee we ensure that they are available in both official languages. That is usually the case and this was an exceptional incident.

Mr. Cousineau: Well, these are cases which give us a helluva hard time when we start discussing these matters in our province.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. We will gladly undertake to have a translation made immediately.

M. Cousineau: Merci, monsieur le président. Première question, d'ailleurs j'en ai seulement une à poser. Le bottin téléphonique, par exemple, est-ce que vous considérez cela en fonction de la pesanteur ou en fonction de la définition que

[*Translation*]

pas de la réglementation. N'est-ce pas conforme à ce que vous avez déclaré ou est-ce que nous vous avons mal interprété?

M. Ouellet: Je pense qu'on ne fait que répéter une question qui a déjà été posée auparavant; il s'agit sans doute d'un membre du comité qui n'était pas présent à ce moment-là. C'est pourquoi il réitère cette demande d'explication.

M. Dubois: Non, j'étais présent.

M. Ouellet: Je veux simplement dire de nouveau que ces dispositions seront effectivement insérées dans le projet de loi, sous la forme d'un article particulier, et non pas dans la réglementation; quant à la définition du terme «envois non distribuables,» qui figurait antérieurement dans la Loi sur les postes, elle apparaîtra également sous la rubrique des définitions. Il me semble que nous avons maintenant traité tous les aspects de cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois vraiment qu'il incombe à l'autre comité d'examiner vos propositions et ensuite de . . .

M. Dubois: C'est entendu, merci.

Le coprésident (M. Beatty): Merci Monsieur Dubois.

Et maintenant, il ne reste plus qu'une seule intervention d'après la liste et c'est la mienne. Y avait-il d'autres membres du comité qui désiraient intervenir? Oui, monsieur.

Mr. Cousineau: Just one comment, Mr. Joint Chairmen. Le document que voici mentionnait les articles 2, 3 et 17 du projet de loi sur la Société canadienne des postes.

Might I ask who prepared it?

Le coprésident (M. Beatty): C'est M. Eglington, notre conseiller, qui l'a préparé.

Mr. Cousineau: Unfortunately, I have to say something here, which should be taken positively. I have to say that we do not have a French copy of this document.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, il n'existe pas d'exemplaire en français, parce que ce document a été rédigé vendredi, tard dans l'après-midi, et qu'il a ensuite été distribué vendredi soir, ou, tout probablement, tôt lundi matin avant la tenue de la première réunion.

M. Cousineau: Mais c'est aujourd'hui jeudi.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que voilà une objection bien motivée et qu'avant de distribuer des documents aux membres d'un comité, il faut s'assurer que des exemplaires sont disponibles dans les deux langues officielles. C'est l'usage établi et il s'agit donc là d'un cas exceptionnel.

M. Cousineau: Ce sont des incidents du genre qui nous rendent la vie drôlement difficile lorsque nous nous mettons à examiner ces questions dans notre province.

Le coprésident (M. Beatty): Assurément. Nous allons nous charger volontiers de les faire traduire sans plus de délai.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman. First question, anyway, I have only one question. The telephone book, for example. Do you go by the weight or by the definition given to mailable matter? Could someone from your Department

[*Texte*]

vous donnez aux mots «envois admissibles»? Est-ce qu'il y a quelqu'un de votre ministère qui pourrait répondre? The telephone book. Are you going by the weight or by definition given to mailable matter?

M. Ouellet: Évidemment, tout dépend de la grosseur du bottin téléphonique, mais il y a des chances que cela pèse plus qu'une livre. Par conséquent . . .

M. Cousineau: Je suis entièrement d'accord à ce sujet, mais est-ce que le ministère s'est attardé à déterminer dans quelle catégorie cela va entrer? Selon la pesanteur ou comme un catalogue?

M. Ouellet: J'ai l'impression que cela va plutôt dépendre de l'envoi.

M. Cousineau: Parce que là, si on parle des petits bottins de bureaux qui pèsent peut-être une once ou deux onces, est-ce que le bureau de poste . . .

M. Ouellet: Tout va dépendre si le bottin en question est inséré dans une enveloppe et est affranchi ou s'il est distribué en vrac. A ce moment-là, cela devient non plus un courrier de première classe mais un courrier d'une autre classe. C'est alors expédié à un coût moins élevé que le coût de livraison d'une lettre de première classe. Mais je pense que règle générale un annuaire téléphonique quel qu'il soit peut être considéré comme un volume. C'est un livre.

• 1005

M. Cousineau: Mais actuellement l'entreprise privée fait la distribution.

M. Ouellet: Si elle veut continuer à faire la distribution, elle va pouvoir le faire. Il n'y a aucun doute dans notre esprit . . .

M. Cousineau: Cela ne les excluera pas.

M. Ouellet: . . . que ce n'est pas une lettre qui rencontre sous l'empire du monopole des Postes.

M. Cousineau: Merci.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any other members of the committee?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will just ask one question because one of the clauses referred to us was Clause 3. I do not think we have had an explanation yet as to why. I see it extends to the province or any agency.

Mr. Ouellet: I believe the reason there is strictly that this article established the jurisdiction of the post office on all federal and provincial governments. It is an article that is there to establish clearly that the monopoly of the letter exists and exists for everybody.

Mr. Kempling: In other words, the province could not start its own postal service, that is what you are saying?

Mr. Ouellet: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Many provincial departments, the same as federal departments, have their own delivery services. Would this be ruled out in any way by Clause 3?

[*Traduction*]

answer this? Pour ce qui est du bottin téléphonique, quels sont les critères suivis? La catégorie est-elle déterminée en fonction de la pesanteur ou de la définition donnée au terme «objet transmissible»?

Mr. Ouellet: Obviously, it all depends on the size of the telephone book, but the chances are that it weighs over one pound. Consequently . . .

Mr. Cousineau: I am entirely in agreement on this, but has the Department given any thought to determining what category it will come under? Whether by weight or as a catalogue?

Mr. Ouellet: I have the impression that it will depend rather on what is being mailed.

Mr. Cousineau: Because, if we're talking here of small office directories that weigh perhaps one or two ounces, does the Post Office . . .

Mr. Ouellet: It will all depend on whether the directory in question is put into an envelope and stamped or whether it is mailed in bulk. In that case, it no longer qualifies as first class mail but as mail of another class. It's then mailed at a cheaper rate than the first-class letter rate. But I think that, as a general rule, any telephone directory can be considered a book. It's a book.

Mr. Cousineau: But at the moment, private enterprise delivers them.

Mr. Ouellet: If private enterprise wants to go on delivering them, it can carry on. There's no question in our mind . . .

Mr. Cousineau: It won't exclude them.

Mr. Ouellet: . . . that they're not letters which come under the monopoly of the Post Office.

Mr. Cousineau: Thank you.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres membres du comité qui désirent faire des interventions?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mon unique demande d'explication portera sur le fait que l'article 3 figure parmi les articles soumis à notre comité. Je ne crois pas que nous ayons eu quelque explication que ce soit sur les motifs justifiant cette décision. Je constate que les dispositions prévues à cet article visent les organismes provinciaux ou tout autre organisme.

M. Ouellet: Je crois que cet article a été soumis au comité précisément parce qu'il établit l'autorité des services postaux sur tous les organismes fédéraux et provinciaux. Voilà un article qui établit clairement que le monopole des postes existe pour tous.

M. Kempling: En d'autres termes, les autorités provinciales ne pourraient créer leur propre service postal. Est-ce bien ce que vous êtes en train de me dire?

M. Ouellet: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Un grand nombre de ministères provinciaux ainsi que de ministères fédéraux possèdent déjà leurs propres services de livraison de courrier. Ces derniers seraient-ils exclus de quelque façon aux termes de l'article 3?

[*Text*]

Mr. Ouellet: It would depend on what they are delivering. If they are delivering letters, first-class mail letters, they are infringing on the privilege of the monopoly of the post office.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Including from office to office within provincial governments?

Mr. Ouellet: No, that is a different thing. If you look at the clauses of the bill, there is a clause that says clearly that that is one of the exceptions that you have in the bill.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Would this be under clause 5 or . . .

Mr. Ouellet: No, it is Clause 15.(1)(e):

> . . . letters concerning the private affairs of the sender or addressee thereof that are sent casually by a messenger;

That is the clause, the exception that has been used by numerous private companies, federal departments, provincial departments, and so on, to circumvent, in some respects, the exclusive privilege.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether counsel might take a look at that to give us some advice. That, coupled with Clause 3 and the monopoly provisions, does raise questions. Obviously, much of the interdepartmental mail or intragovernmental mail is not strictly private, it is public business, it does not differ greatly from other first-class mail that might otherwise be sent.

I am wondering whether perhaps our counsel could take a look at what the case law would be here and whether there would be some possibility of the monopoly provision of the post office preventing provincial departments from delivering that sort of mail from one area within their own government to another.

Mr. Ouellet: I am sorry, but I want to remind the joint chairman that Clause 15 is not before this committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Clause 3, on the other hand, is.

Mr. Ouellet: The question of the monopoly of the post office is a long-standing one for years. If you want to debate that question, you could debate it, obviously, and bring views before the other committee, but I am under the impression that we are here to discuss regulations. I have no objection to your lawyer studying any clause he wants, but I do not think it is . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Minister, Clause 3, which is "Application", reads as follows:

> This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province and on any agent thereof.

and is referred to this committee specifically. And it is through the extension of the binding application on to the Crown, in

[*Translation*]

M. Ouellet: Tout dépendrait de la nature des objets distribués. S'ils livraient des lettres de premières classe, ces services porteraient sûrement atteinte au privilège monopolistique des postes.

Le coprésident (M. Beatty): Et cela vaut également pour la livraison du courrier d'un bureau à l'autre à l'intérieur des services gouvernementaux au niveau provincial?

M. Ouellet: Non car c'est autre chose. En examinant le projet de loi, vous vous rendrez compte qu'il s'agit d'une des exceptions prévues à l'un de ses articles.

Le coprésident (M. Beatty): Cette exception serait-elle prévue à l'article 5 ou . . .

M. Ouellet: Elle figure à l'alinéa 15(1)(e):

> . . . les lettres concernant les activités privées de l'expéditeur ou du destinataire et qui sont envoyées occasionnellement par un messager;

Voilà l'article en question. Un grand nombre de sociétés privées, de ministères fédéraux et provinciaux et bien d'autres encore ont eu recours à ce cas d'exception pour se soustraire en quelque sorte au privilège exclusif des postes.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si notre conseiller juridique ne pourrait pas examiner cela et nous donner un avis sur ce point. Si l'on associe les dispositions prévues à cet article à celles de l'article 3 ainsi qu'à celles qui traitent du monopole, cela soulève, en effet, des questions. De toute évidence, une grande partie du courrier interministériel ou du courrier distribué à l'intérieur des services gouvernementaux n'est pas de nature absolument privée; étant donné que ce courrier se rapporte aux affaires publiques, il ne diffère pas tellement des autres lettres de première classe qui pourraient, par ailleurs, être livrées.

Je me demande si notre conseiller juridique ne pourrait pas voir ce que contient la jurisprudence à cet égard et s'il ne serait pas possible que les dispositions relatives au monopole des postes interdisent la livraison de ce genre de courrier d'une zone à l'autre au sein des services gouvernementaux.

M. Ouellet: Je regrette devoir rappeler au coprésident que ce comité n'a pas été saisi de l'article 15.

Le coprésident (M. Beatty): Par contre, le comité a été saisi de l'article 3.

M. Ouellet: La question du monopole des postes n'est pas nouvelle: elle remonte à de nombreuses années. Si vous désirez en discuter, vous pouvez certainement le faire en présentant votre point de vue à l'autre comité. Mais je suis d'avis que nous sommes plutôt ici pour parler de la réglementation. Je ne m'oppose pas à ce que votre procureur étudie les articles qu'il souhaite, mais je ne pense pas que ce soit . . .

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le ministre, l'article 3, qui définit le champ d'application de la loi, est ainsi libellé:

> La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province et les mandataires de Sa Majesté de l'un ou de l'autre chef.

et notre comité en est précisément saisi. L'extension de l'application de la loi à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une

[*Texte*]

right of either Canada or a province which is new and which we have to look at and give some judgment on.

• 1010

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but surely intramail between departments of provincial governments is not any different than the mail between divisions of large corporations. I cannot imagine that a corporation is not allowed to deliver mail between its various divisions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): This is precisely why it would be useful to have some guidance on it. There is no doubt, Mr. Joint Chairman, at all that, at the present time the Post Office Act is not binding on the Queen in right of a province, if I understand Mr. Eglington correctly. What this Clause 3 would do is extend the application of the post office's authority to the Queen in right of a province. Is that right, Mr. Eglington? So that if indeed this would affect the monopoly provisions of the post office, it would be an extension through Clause 3, if I understand it, into spheres which are currently strictly under provincial jurisdiction. Is that right, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: This is how I understand the situation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, Mr. Beatty wants Mr. Eglington to give him a legal opinion and then we can look at it and decide upon the relevance afterwards. There is obviously a split between the two joint Chairmen.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Never.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): For the first time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I still have myself on the list. Were there other members of the committee? Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, perhaps on that given point, the minister might comment, regarding Clause 3, what the background is or the reasons are for putting Her "Majesty in right of . . . a province" into the act at this particular time.

Mr. Ouellet: I believe that the responsibility of the mail has been federal jurisdiction since creation of Crown federations. I do not foresee the current government wanting to share that responsibility. I do not know if members of other parties have different views, but I think that clause is pretty clear, and we surely do not have any intention of changing it.

Mr. Weatherhead: Mr. Joint Chairmen, I guess I am still looking for the background of the change. Were there practices developing in some of the provinces that were a concern to the federal government with respect to the monopoly in first-class mail, and that sort of thing? The monopoly has been there, but the word "province" has been added, apparently. Is it just for greater clarification or was the government really trying to nip something in the bud, or stop something from happening, or that sort of thing?

[*Traduction*]

province est nouvelle et c'est sur ce point que nous devons nous prononcer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est certain que le courrier interne distribué entre les divers ministères provinciaux ne diffère aucunement de celui qui est distribué entre les divers services des grandes sociétés. Il ne me vient pas à l'idée qu'une société n'ait pas le droit d'assurer la livraison de son courrier entre ses divers services.

Le coprésident (M. Beatty): C'est pour cette raison qu'il serait utile d'obtenir des directives à ce sujet. Il ne fait aucun doute, monsieur le coprésident, que, si je comprends bien les explications de M. Eglinton, la Loi sur les postes ne s'applique pas à Sa Majesté du chef d'une province, à l'heure actuelle. Donc, l'article 3 étendrait l'application du pouvoir des postes à Sa Majesté du chef d'une province. Est-ce exact, monsieur Eglington? Ainsi, si cela devait changer les dispositions relatives au monopole des postes, ce serait, si je comprends bien, pour en étendre, aux termes de l'article 3, l'application à des sphères d'activité qui sont uniquement de compétence provinciale pour le moment. Est-ce juste, Monsieur Eglington?

M. Eglington: C'est bien ce que je comprends.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, M. Beatty désire que M. Eglington lui donne une opinion juridique après quoi nous pourrons l'étudier et décider ensuite de sa pertinence. De toute évidence, il y a désaccord entre les deux coprésidents.

Le coprésident (M. Beatty): Jamais de la vie.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce serait la première fois.

Le coprésident (M. Beatty): Je figure toujours sur la liste des intervenants. Y avait-il d'autres membres du comité qui désiraient faire une intervention? Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Monsieur le président, peut-être que là-dessus le ministre pourrait préciser, relativement à l'article 3, quels sont les précédents ou les motifs qui justifient l'insertion des mots «Sa Majesté du chef d'une province» dans la loi à ce moment-ci.

M. Ouellet: J'estime que depuis la création des sociétés de la couronne, les postes ont toujours été de compétence fédérale. D'ailleurs, je ne prévois pas que le gouvernement actuel désirera partager ce pouvoir. Il se peut que les membres des autres partis aient des points de vue différents mais, à mon avis, l'article en question est très clair et nous n'avons certainement pas l'intention de le changer.

M. Weatherhead: Monsieur le coprésident, je pense que je suis toujours à la recherche des précédents ayant motivé ce changement. Dans certaines provinces y avait-il, à l'égard du monopole en matière de courrier de première classe et d'autre courrier du genre, des pratiques en voie de s'implanter, qui étaient de nature a inquiéter les autorités fédérales? Le monopole existait déjà dans la loi mais le mot «province» a vraisemblablement été ajouté. Est-ce en vue de clarifier davantage le texte ou est-ce que le gouvernement a, à vrai dire, voulu faire avorter un projet ou prendre quelque autre initiative du genre?

[*Text*]

Mr. Ouellet: No; I think the postal matter is within the exclusive domain of the federal government by virtue of Section 91 of the BNA Act and that clause is there expressing that jurisdiction, period.

Mr. Weatherhead: I have no further questions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Other committee members? Perhaps, then, we will deal with some of the issues that I . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will act as chairman while you are asking questions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I trust you will rule nothing irrelevant.

Could I ask Mr. Eglington a question first concerning the role of this committee in the future, once the act is passed. Is it your understanding, Mr. Eglington, that any regulations by the Canada Post Corporation would be publishable and would be subject to scrutiny by this committee?

Mr. Eglington: Yes, they would.

Mr. Ouellet: I am sorry. I want to know, Mr. Chairman, who is the witness this morning? Is it the legal counsel or is it me? I have absolutely no objections to Mr. Beatty's asking all the questions he wants of the counsel. He can take the entire day if he wants, but if I am here before this committee, I think questions should be asked of me. If he wants to ask questions of the counsel I will gladly give my seat to the counsel. There is a Cabinet meeting this morning and in courtesy to your committee I came here rather than go to Cabinet.

• 1015

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, Mr. Ouellet, to save time I will gladly ask my questions of you. Is it your understanding that the by-laws of the Canada Post Corporation would be available to this committee and would be scrutinized in the same way as other regulations?

Mr. Ouellet: I cannot answer this question.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you, Mr. Minister. With regard to the monopoly provisions, you indicated that there were changes made from C-27 under the regulations that you felt would address the concerns about monopoly, and I think you were somewhat surprised by the fact that there were continuing concerns. But I would like to refer you to the report by the Clyne Commission, telecommunications and Canada, which dealt specifically with C-27 and made this recommendation, Recommendation 3:

> The federal government should consider the introduction of amendments to Bill C-27 (for the creation of a port office corporation) with a view to clarifying the role of the corporation in the telecommunications structure as a whole, which must continue to include the private telecommunications carriers.

[*Translation*]

M. Ouellet: Non pas du tout. A mon sens, les postes relèvent uniquement des autorités fédérales, aux termes de l'article 91 de l'AANB, et voilà un article qui l'exprime clairement. Il n'y a aucune autre signification à ce changement.

M. Weatherhead: Je n'ai rien d'autre à demander.

Le coprésident (M. Beatty): D'autres membres du comité désirent-ils poser d'autres questions? Peut-être alors pourrions-nous aborder quelques-uns des points que je . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'agirai en qualité de président durant votre intervention.

Le coprésident (M. Beatty): J'espère bien que vous ne déclarerez rien hors de propos.

Puis-je tout d'abord poser une question à M. Eglington au sujet du futur rôle de notre comité une fois la loi dictée? Monsieur Eglington, êtes-vous d'accord pour que toute réglementation adoptée par la Société canadienne des postes puisse être publiée et soit assujettie à un examen rigoureux de notre comité?

M. Eglington: Oui, je suis d'accord avec cette manière de procéder.

M. Ouellet: Je regrette de vous le dire, monsieur le président, mais je désire savoir qui est le témoin entendu ce matin. Est-ce le conseiller juridique ou moi-même? Je ne m'oppose pas du tout à ce que M. Beatty pose au conseiller juridique toutes les questions qu'il souhaite. Du reste, il peut le faire durant toute la journée, s'il le désire. Mais étant donné que je suis présent à cette séance de votre comité pense que c'est à moi qu'on devrait poser des questions. S'il veut poser des questions à l'avocat, je donnerai volontiers ma place à l'avocat. Il y a une réunion du Cabinet ce matin et par courtoisie pour votre comité, je suis venu ici plutôt qu'au Cabinet.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien, M. Ouellet, pour gagner du temps, je vous poserai les questions directement. D'après vous, est-ce que ce comité pourra obtenir les statuts de la Société canadienne des postes et les étudier de la même façon que les autres règlements?

M. Ouellet: Je ne peux pas répondre à cette question.

Le coprésident (M. Beatty): Merci, monsieur le ministre. En ce qui concerne les dispositions sur le monopole, vous avez dit que certaines modifications apportées au Projet de loi C-27 en vertu des règlements viseraient à dissiper les inquiétudes manifestées au sujet d'un monopole et je crois que vous avez été un peu étonné du fait que ces inquiétudes existent toujours. J'aimerais vous reporter au rapport de la Commission Clyne «Le Canada et la télécommunication» qui traitait spécifiquement du Projet de loi C-27 et qui a fait la recommandation suivante, Recommandation 3:

> «Le gouvernement fédéral devrait songer à modifier le Projet de loi C-27 (qui vise à créer une Société des postes) en vue de tirer au clair le rôle à confier à cette société dans l'ensemble de la structure des télécommunications qui, au demeurant, doit continuer à inclure les sociétés exploitantes privées de télécommunications».

[*Texte*]

I believe all members of the committee have a copy of the relevant portion of the Clyne report, but in leading up to that, the amendments which you said had been made were not even discussed by Clyne, whereas he did express concern about the areas that have been raised by the committee, namely the definition of a letter, the question of transmitting, and so on, and the regulation-making power. Was there some reason why amendments were not made prior to the tabling of C-42 along the lines recommended by Mr. Clyne, or was it an oversight?

Mr. Ouellet: No, I think we made an amendment, taking into account that very recommendation. In fact, we amended Clause 14, which was previously Clause 13 of Bill C-27.

If you read Clause 14(1) now as it is, it reads:

> Subject to section 15, the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada.

In Bill C-27 we were talking about collecting, transmitting and delivering letters. We changed the word "transmitting" to the word "conveying", precisely because we did not want to give the impression that we were taking over the telecommunications private activities.

As I indicated before, the change of the word did not really transmit to the business community the message that we were conveying to them, and therefore in order to be absolutely clear, I volunteered to have a specific exception in Clause 15.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, I recognize that and I appreciate the change here. However, the concern that I have is that Clyne specifically mentions the definition of a "letter". It says:

> Second, the corporation would have the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting, and delivering letters in Canada. Third, the corporation would be empowered (as the Postmaster General is today) to define what is meant by "letter".

Further, he goes on to say:

> subject only to the approval of the Governor-in-Council, the post office corporation might at any time define a "letter" in terms that gave it the exclusive right to provide services now being efficiently operated by the private sector.

So Clyne has pointed out that the definition of "letter" was the main concern that he had. You have certainly addressed that now, but I was just perplexed as to why it was not addressed during the first draft of C-42.

Mr. Ouellet: Because for a hundred years and more the post office has been run without a definition of a "letter", and we felt that it could run for another hundred years without a definition of a "letter", but if it is of such importance in the eyes of some, we have no objections to having a definition now.

[*Traduction*]

Je crois que tous les membres du comité ont une copie de la partie pertinente du Rapport Clyne, mais à ce sujet, les modifications qui, selon vous, ont été apportées n'ont même pas été discutées par la Commission Clyne bien que cette dernière se soit préoccupée des questions soulevées par le comité, notamment la définition de «ce qu'est une lettre», la transmission, etc. et les pouvoirs de d'établir des règlements. Y a-t-il une raison pour laquelle les modifications n'ont pas été apportées avant le dépôt du Projet de loi C-42 selon les principes recommandés par M. Clyne, ou est-ce qu'il s'agit d'un oubli?

M. Ouellet: Non, je pense que nous avons apporté une modification, en tenant compte de cette même recommandation. En fait, nous avons modifié l'article 14, qui auparavant était l'article 13 du Projet de loi C-27.

Si vous vous reportez à l'article 14(1) actuel, vous verrez qu'il se lit comme suit:

> «Sous réserve de l'article 15, la Société a, de façon exclusive, le privilège de recueillir, transporter et distribuer les lettres au Canada.»

Dans le Projet de loi C-27, nous parlions de recueillir, transmettre et livrer les lettres. Nous avons changé le mot «transmettre» pour le mot «transporter» précisément parce que nous ne voulions pas donner l'impression que nous prenions à notre charge les activités privées des télécommunications.

Comme je l'ai mentionné, ce changement de mot n'a pas vraiment transmis notre message au secteur des affaires. Par conséquent, pour être parfaitement compris, j'ai offert d'ajouter une exception spécifique à l'article 15.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, je constate et j'apprécie ce changement. Toutefois, ce qui m'inquiète c'est que la Commission Clyne mentionne la définition de «ce qu'est une lettre» ainsi:

> «Deuxièmement, la Société jouirait du «privilège exclusif de recueillir, transmettre et livrer les lettres dans les limites du Canada». Troisièmement, elle serait autorisée (tout comme l'est de nos jours le ministre des Postes) à définir «ce qu'est une lettre».

Plus loin, il dit:

> «Avec la seule approbation du gouverneur en conseil, la Société des postes pourrait à tout moment définir une «lettre» en des termes qui lui donneraient le droit exclusif d'assurer des services que le secteur privé exploite efficacement à l'heure actuelle.»

Donc, la Commission Clyne a indiqué que la définition de «ce qu'est une lettre» était sa préoccupation première. Vous avez certainement éclairci ce sujet maintenant, mais je me demandais pourquoi on ne l'avait pas fait lors du premier projet du Bill C-42.

M. Ouellet: Parce que, pendant cent ans et plus les postes ont été administrées sans une définition de «ce qu'est une lettre» et nous avons cru pouvoir vivre une autre centaine d'années sans une définition de «ce qu'est une lettre». Cependant, si pour certains cette question revêt une si grande importance, nous n'avons aucune objection à inclure cette définition actuellement.

[*Text*]

The Joint Chairman (senator Godfrey): It shows the advantage of a parliamentary system.

Mr. Ouellet: That is right. I am willing to accept any definition that could be acceptable, that would show my flexibility in trying to arrive at a bill that will not make anybody feel that they could be kicked out of business by abrupt decisions of corporations. I must say, though, that any such decisions of extending the definition of a letter would have to be approved by government.

• 1020

You know, the fear might be there, the possibility might be there, so that thing would have to be a governement decision anyway but I think it is probably wiser, and I accept the point of view, to shut the door and if ever such a decision is made, it will have to be after appropriate debate in the House of Commons and an amendment to the bill.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With regard again to the definition of "letter" which you have proposed in the amendments you have tabled today . . .

Mr. Cousineau: A point of order, Mr. Chairman. Did I hear right, that you would table this document?

Mr. Ouellet: I am sorry. I want to say that at the request of the joint chairman I did circulate, or asked the clerk to circulate, that piece of paper. I apologize to those that are here. It is only in English. The French is ready, but unfortunately I do not have it with me here at the present time, but I undertake to have it circulated in French to all of the members of the committee this afternoon as soon as I receive the copy.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that acceptable to you, Mr. Cousineau?

Mr. Cousineau: Fine.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With regard to the definition of "letter", I think one thing that would be useful to have extremely clear is whether, in your opinion, the definition of "letter" which you have proposed would rule out defining electronic mail as letters. As I read it it would not rule it out; electronic mail would be included under the definition of "letter". Am I correct in that?

Mr. Ouellet: Yes. By the exception we are assuring the private sector that there will not be a monopoly in this regard, that it is clear that we want the post office to continue to take advantage of the technology and that it be in the forefront in this domain, and if there is an evolution of transmission of messages, that the post office, which has been traditionally in the business for years, would continue to be in that business.

But it is quite clear by this definition that we are, to a certain degree, circumscribing what is a letter and secondly, by the exceptions at Clause 15, we are making sure that that definition of a letter does not include the domain and therefore there will have to be competition in that area.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela prouve les avantages d'un système parlementaire.

M. Ouellet: C'est exact. Je suis prêt à adopter toute définition acceptable pour faire preuve de souplesse en vue d'arriver à un projet de loi qui rassurerait tous ceux qui s'inquiètent de perdre leur entreprise à la suite de décisions soudaines que prendraient des sociétés. Toutefois, je dois ajouter que le gouvernement devra approuver toute décision visant à étendre la définition de «ce qu'est une lettre».

Vous savez, cette inquiétude et cette possibilité pourraient continuer d'exister de sorte qu'il faudrait que, de toute façon, cette décision vienne du gouvernement. Cependant, j'estime qu'il est probablement plus sage (et j'accepte ce point de vue) de fermer la porte à cette éventualité et si jamais une telle décision est prise, ce sera après un débat approprié à la Chambre des communes et après qu'une modification aura été apportée au projet de loi.

Le coprésident (M. Beatty): Pour revenir à la définition de «ce qu'est une lettre» que vous avez proposée dans les modifications que vous avez déposées aujourd'hui . . .

M. Cousineau: Question d'ordre, monsieur le président. Ai-je bien compris que vous vouliez déposer ce document?

M. Ouellet: Je m'excuse. Je veux dire qu'à la demande du coprésident, j'ai fait circuler ou j'ai demandé au commis de faire circuler ce document. Je m'excuse auprès de ceux qui sont ici présents. Ce document est en anglais seulement. La version française est prête, mais malheureusement, je ne l'ai pas avec moi présentement. Cependant, je m'engage à la faire circuler aux membres du comité cet après-midi dès que j'en recevrai la copie.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord, Monsieur Cousineau?

M. Cousineau: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): En ce qui concerne la définition de «ce qu'est une lettre», je crois qu'il serait utile d'éclaircir de façon précise et d'indiquer si, à votre avis, la définition de «ce qu'est une lettre» proposée par vous écarterait la définition du courrier électronique comme constituant des lettres. D'après moi, votre définition ne l'exclurait pas; le courrier électronique serait inclus dans la définition de «ce qu'est une lettre». Ai-je raison?

M. Ouellet: Oui. Grâce aux exceptions, nous assurons le secteur privé qu'il n'y aura pas de monopole à cet effet, et que bien sûr, nous voulons que les Postes continuent de profiter de la technologie et qu'elles soient à l'avant-garde dans ce domaine. En outre, s'il y avait une évolution dans la transmission des messages, nous voulons que les Postes, qui ont toujours œuvré dans ce domaine, continuent de le faire.

Cependant, il est entendu que par cette définition, nous limitons, jusqu'à un certain point, la définition de «ce qu'est une lettre» et, deuxièmement, grâce aux exceptions figurant à l'article 15, nous nous assurons que la définition de «ce qu'est une lettre» ne porte pas sur le domaine et que, par conséquent, il y aura sûrement de la concurrence dans ce secteur.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, may I interject here? With the movement of technology, there is a very good possibility that we could, for instance, have a system available within the next couple or three years whereby we could transmit a communication, we will say, to Vancouver by some process other than mail. It arrives in Vancouver and we may wish to use the first-class mail service once it is in Vancouver, we will say, to deliver to households. It could be old age pension cheques, or anything of that nature. It could be someone in the private sector, and I would like to ask the minister, where does this fit in? Here is a melding of two systems. Could the carrier who is doing the transmitting of the message from here to Vancouver put his own household delivery service in place in competition with the post office?

Mr. Ouellet: Everything that is in the air, and electronic, would be competition. There would be no monopoly for the post office. At the end, if it is reproduced in the form of a letter—I say, in the form of a letter—and if it is delivered to the client of a letter, there the monopoly exists. Now, if it comes out at the other end as a different type of letter, if it is a block document, and so on, then all the rules of mail apply. So it all depends how it comes out at the other end. We want to protect the traditional services of the post office, and if these messages come out at the other end in the form of a letter, the Post Office wants to retain the possibility of delivering it.

• 1025

Mr. Kempling: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether I could get some clarification of that. As I understand it, your position would be that if I were sending a letter to someone in Vancouver, a message, it is perfectly all right for me to send it by courier at the present time, that that is acceptable. If it is done physically, I send it out to the airport here, it is conveyed by plane to Vancouver, picked up by messenger service at the other end, handed by that individual to the individual to whom I am writing, which is a practice which is regularly followed now in competition with the Post Office. You are saying that if, on the other hand, I were to use fascimile transmission, if the letter were taken down to some facility in downtown Ottawa, sent along the telecommunications lines through facsimile transmission, a hard copy is printed out at the other end and there is delivery service then to the same person I would otherwise have sent it to by hand, that the postal monopoly there would be ruled in, whereas it is not now.

Mr. Ouellet: Well, it is now. You are in one case explaining the exception and in the other case you are explaining the rule, so you have to compare both exceptions to exceptions or to rules. You are saying that an individual who wants to send some private affair in an urgent fashion is paying a pretty extra cost to have it sent privately, and that is acceptable under current circumstances.

Now, I guess that will continue to be acceptable in the future if the price that is paid to the competitors of the post

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Kempling.

M. Kempling: Monsieur le président, puis-je interrompre? Avec le développement de la technologie, il y a de très fortes chances que, par exemple, nous disposions dans deux ou trois ans d'un système par lequel nous pourrions transmettre une communication, disons, à Vancouver, par un moyen autre que le courrier. Cette communication arrive à Vancouver et nous voulons peut-être utiliser le courrier de première classe une fois à Vancouver, par exemple, pour la livrer aux ménages. Il pourrait s'agir des chèques de pensions de vieillesse ou de toute autre chose de la même nature, ou encore de quelqu'un du secteur privé. J'aimerais demander au ministre comment il concilie cette situation? Nous avons ici un mélange de deux systèmes. La société qui transmet le message d'ici à Vancouver peut-elle mettre son service de livraison aux ménages en concurrence avec les Postes?

M. Ouellet: Tout ce qui se transmet dans l'air et par l'électronique constituerait une concurrence. Les Postes n'auraient pas de monopole. A la fin, si le message est reproduit sous forme de lettre, je dis bien, sous forme de lettre, et s'il est livré au client comme une lettre, il y a alors monopole. Si, au point d'arrivée, l'envoi postal n'est pas classé comme lettre, si c'est un document en vrac et ainsi de suite, tous les règlements de la poste s'appliquent. Tout dépend donc de la catégorie du courrier au point d'arrivée. Nous voulons protéger les services traditionnels des Postes, et si ces messages parviennent au point d'arrivée sous forme de lettre, les Postes veulent garder la possibilité d'en faire la distribution.

M. Kempling: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande s'il n'y aurait pas moyen de clarifier ces points. Si je comprends bien, vous soutenez que si j'envoie une lettre à quelqu'un à Vancouver, je peux fort bien, à l'heure actuelle, la confier à un messager, que cela est acceptable. Si cette méthode est utilisée, j'envoie ma lettre à l'aéroport ici, elle est transportée à Vancouver par avion, un porteur exprès en prend livraison au point d'arrivée et la remet au destinataire; c'est une pratique courante, en concurrence avec le service des Postes. Vous dites que par ailleurs, si je décide d'utiliser les services de télécopie et que la lettre est remise à un service du quartier des affaires à Ottawa et envoyée par les réseaux de télécommunication et qu'une copie en clair est imprimée au point d'arrivée puis livrée à la personne qui, autrement, aurait reçu ma lettre par livraison exprès, vous dites donc que le monopole des Postes dans ce secteur serait alors réglementé, tandis qu'il ne l'est pas en ce moment.

M. Ouellet: Il l'est, en ce moment. Le problème, c'est que dans un cas, vous expliquez l'exception et que dans l'autre, vous expliquez la règle. Vous devez comparer les exceptions aux exceptions, ou encore, à la règle. Vous dites que quelqu'un qui veut obtenir un service de livraison ultra rapide pour des documents personnels paie un gros supplément pour l'exprès et que c'est acceptable dans le cours ordinaire des choses.

Je suppose que cela continuera d'être acceptable à l'avenir, si le prix payé aux concurrents du bureau de poste dans ce

[*Text*]

office in that field are at a higher cost than the post office, because their service is much more expensive than the post office service. On the other hand, if you are talking about two things of delivering mail, what is mail and what is the exclusive privilege, at the price of the post office, then you are infringing on the post office monopoly privilege and, you know, we could go to court and force this company who is infringing on the monopoly privilege to stop doing it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If I understand you correctly, if the cost is greater for delivery of the message, then it is not subject to monopoly. If, on the other hand, the cost is less, then you would argue that the monopoly provisions would apply.

Mr. Ouellet: I am talking about the reality of what exists.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Not the legality but the reality.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But my understanding would be correct, would it not?

Mr. Ouellet: Well, no. Your understanding is an interpretation. I am talking about what exists currently, and obviously the reality is that such couriers exist and are taking away some of the clientele of the post office—that is reality.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think I am more confused now than before I asked the question. I think the concern among industry groups is, will the provision in the act that is in here allow the post office to put people out of business who are currently providing a service legally, that the courts have been found to be legally providing it? Does this extend to the powers of the Post Office relative to the private sector?

• 1030

Mr. Ouellet: What clause are you talking about? Are you talking about Clause 17 or are you talking about Clause 15?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Clause 17.

Mr. Ouellet: If I read Clause 17, there is nothing there that creates . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, the Definitions, Clause 2(1), where you rule in electronic and optical transmission of mail under "mail conveyance", for example.

Mr. McCauley: It is exclusions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, under the definitions section, "mail conveyance".

Mr. Ouellet: These people have no reason to fear because we will have specific exceptions for them under Clause 15.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Also under "transmit". That is not so, in that you were saying that where hard copy is, in fact, delivered at some point on other end, you do indeed intend to extend your monopoly into that area.

Mr. Ouellet: Not extend; to assume our monopoly and continue it. The post office has a monopoly in this regard and there is no reason to give it away.

[*Translation*]

domaine est plus élevé que les tarifs postaux, car le service qu'offrent ces entreprises est beaucoup plus dispendieux. D'un autre côté, si vous parlez de deux aspects de la distribution du courrier, soit la nature du courrier et la nature du privilège exclusif au taux du bureau de poste, vous portez alors atteinte au privilège exclusif. Nous pourrions alors aller devant les tribunaux et contraindre l'entreprise qui ne respecte pas le privilège exclusif de le faire.

Le coprésident (M. Beatty): Si je vous comprends bien, si le coût de distribution du message est plus élevé que celui du bureau de poste, il ne fait pas l'objet d'un monopole. Mais si ce coût est inférieur, les dispositions sur le privilège exclusif s'appliquent.

M. Ouellet: Je parle de la réalité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pas de la légalité, mais de la réalité.

Le coprésident (M. Beatty): Mais ma façon de voir les choses est juste, n'est-ce pas?

M. Ouellet: Eh bien, non. Vous faites de l'interprétation. Je parle de ce qui existe actuellement, de toute évidence. La réalité c'est que ces messagers existent et qu'ils prennent au bureau de poste une partie de sa clientèle.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que je suis plus embrouillé que quand j'ai posé la question. Selon moi, ce qui préoccupe les groupes d'entreprises, c'est le point suivant: L'article de la loi permettra-t-il au ministère des Postes de chasser de ce secteur des gens qui fournissent un service légalement, des gens qui, de l'avis des tribunaux, sont autorisés par la loi à offrir ces services? Cette disposition de la loi donne-t-elle au ministère des pouvoirs sur le secteur privé?

M. Ouellet: De quel article parlez-vous? S'agit-il de l'article 17 ou de l'article 15?

Le coprésident (M. Beatty): De l'article 17.

M. Ouellet: Si je lis l'article 17, je ne vois rien là-dedans qui puisse créer . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je vous demande pardon. Les définitions, article 2, paragraphe (1), où vous statuez sur la transmission électronique et optique des messages sous le titre «moyen de transport du courrier», par exemple.

M. McCauley: Ce sont des exclusions.

Le coprésident (M. Beatty): Non, dans l'article portant sur les définitions, «moyen de transport du courrier».

M. Ouellet: Ces gens n'ont rien à craindre, car aux termes de l'article 15, nous établirons pour eux des exceptions particulières.

Le coprésident (M. Beatty): Et aussi dans l'article sur «transmettre». Ce n'est pas le cas, puisque vous disiez qu'une copie en clair est livrée à un point d'arrivée donné. Vous avez donc l'intention d'étendre votre monopole dans ce secteur.

M. Ouellet: Pas de l'étendre, d'utiliser notre monopole et de le conserver. Les Postes ont un monopole dans ce domaine et il n'y a pas de raison de le céder.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Except that private services are offering facsimile transmission with delivery at the present time.

Mr. Ouellet: Maybe they are doing it. If they feel that they are doing it legally they have no reason to fear. If they believe that they are doing it illegally, they have every reason to fear that at one point the post office is going to assume its monopoly responsibility and might challenge these illegal operations in court.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With the question of rates, at the present time—Mr. Kempling?

Mr. Kempling: Mr. Chairman, I am sorry to interrupt, but further to that point, Mr. Minister, could you tell me whether there is anything in the bill that would prohibit the Crown corporation from purchasing an existing courier service and operating it?

Mr. Ouellet: There is a clause that deals with the buying of subsidiaries. As you know, Air Canada as a corporation has the right to buy subsidiaries. This corporation will eventually have the right to do the same thing as a corporation, but under the *omnibus Crown corporation* I suspect that they will be specific circumstances. Our legal adviser brings my attention to Clause 21 that deals specifically with subsidiaries:

> The Corporation may not, without the approval of the Governor in Council . . . procure, alone or in conjunction with others, the establishment of any corporation; . . .

In other words, the government will have to approve the buying of such.

Mr. Kempling: The Governor in Council would have to approve it. Thank you, Mr. Minister.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Before I continue, are there other committee members who have questions? I do not want to monopolize it, if you will pardon the pun.

Mr. Minister, with regard to Clause 17(1)(h):

> prescribing rates of postage and the terms and conditions and method of payment thereof; . . .

which will be done by regulation. As you are aware, it was this committee that brought to the attention of the House two or three years ago the fact that in our opinion under current legislation the Governor in Council is not legally empowered to set rates for postage by regulation, that indeed it would have to be done by legislation. In our opinion this would represent a change from the status quo and would enable you to set rates of postage by regulation.

In our report which was tabled in both Houses in July, we dealt with the issue of motions of disallowance or motions of affirmation as one possible way of dealing with regulations, of ensuring that when we recognize the need for regulations to be made in order to have flexibility, at the same time we want to have the opportunity for parliamentary input into matters both of procedure and also of policy. I am wondering whether, when you looked at this, you considered the possibility of putting in

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Sauf qu'à l'heure actuelle, le secteur privé offre des services de télécopie avec livraison des messages.

M. Ouellet: Peut-être qu'ils le font. S'ils estiment qu'ils le font légalement, ils n'ont aucune raison de craindre. S'ils le font illégalement, ils ont tous les motifs de craindre qu'à un moment donné, les Postes vont utiliser leur monopole et contester devant les tribunaux cette exploitation illégale.

Le coprésident (M. Beatty): Et la question des tarifs, à l'heure actuelle . . . M. Kempling?

M. Kempling: Monsieur le président, je m'excuse d'intervenir, mais à ce propos, monsieur le ministre, pouvez-vous me dire s'il existe un article dans le bill, qui empêche une société de la Couronne d'acheter une entreprise de transport postal et de l'exploiter?

M. Ouellet: Il y a un article qui traite de l'achat de filiales. Comme vous le savez, Air Canada, à titre de société, a le droit d'acheter des filiales. Eh bien, la société des Postes aura éventuellement le même droit, à titre de société, mais en vertu de la loi d'ensemble qui régit les sociétés de la Couronne, je soupçonne qu'il faudra pour cela des circonstances spéciales. Notre conseiller juridique attire mon attention sur l'article 21 qui traite précisément des filiales:

> La Société ne peut, sans l'approbation du gouverneur en conseil soit créer, seule ou avec d'autres, une société; . . .

Autrement dit, il faut que le gouvernement approuve un tel achat.

M. Kempling: Il faut que le gouverneur en conseil l'approuve. Merci, Monsieur le ministre.

Le coprésident (M. Beatty): Avant de continuer, est-ce que d'autres membres du comité ont des questions à poser? Je ne veux pas monopoliser le droit de parole, si vous me permettez le jeu de mots.

Monsieur le ministre, en ce qui concerne l'alinéa 17(1)h):

> prescrivant les tarifs d'affranchissement ainsi que les conditions et le mode de paiement s'y rattachant; . . .

ce qui sera fait par règlements. Comme vous le savez, c'est ce comité qui, il y a deux ou trois ans, a signalé à la Chambre des Communes que selon nous, en vertu des lois actuelles, le gouverneur en conseil n'était pas habilité à réglementer les tarifs d'affranchissement et qu'il faudrait que ce soit fait au moyen d'une loi. A notre avis, cela représenterait une modification du status quo et nous permettrait de réglementer les dits tarifs.

Dans notre rapport déposé devant les deux Chambres en juillet, nous avons abordé la question des motions d'approbation ou de désapprobation, comme une façon possible de nous prononcer sur les règlements et de nous assurer que lorsque nous reconnaissons la nécessité d'établir des règlements en vue d'avoir une certaine souplesse de manœuvre, nous puissions aussi faire valoir notre point de vue tant sur les questions de procédure que de politique. Je me demande si vous avez

[*Text*]

a provision for motions of affirmation and disallowance in the House for postal rate increases.

Mr. Ouellet: I would like to know if what you have in mind is all the rates or only the rates that are the ones that deal specifically with the monopoly of the post office.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You have lost me there, I am sorry. Are you talking about telecommunications as well?

Mr. Ouellet: No, the post office has a variety of sets of rates. Some deal with the letters that are under the exclusive monopoly privilege of the post office; others are rates established by the post office in areas where they are competing with the private sector. Is what you have in mind all the rates, or only those that deal with the exclusive monopoly of the post office?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am not quite sure what the importance is of the distinction, but essentially my concern as a parliamentarian was any place where the government was now giving to itself the power to set rates by regulation, which currently it does not have, or currently they would have to bring legislation before the House.

In other words, all I am saying is that in any instance where the ability of the House to pass on rate increases currently exists and would be taken away from it, have you considered protecting the right for some input on the part of members of Parliament by providing for motions of affirmation or disallowance in those instances? Whether that would include the whole of the rate setting you are referring to just some portion of it, I do not know.

Mr. Ouellet: That was considered. You are right to talk about this, but I did not put it in the bill. The reason why I did not do it is because we built into the bill the mechanisms to go to the Canadian Transport Commission. In other words, the discussion in Parliament about first class rates, the rates for letters, was under previous precedent a question that was dealt with in the House of Commons. In other words, we felt that there was a hearing there, those who had representations to make were making them to members of Parliament and, in fact, a full hearing was going through Parliament.

Bill C-27 talked about sending it to the Canadian Transport Commission where, in fact, there will be a hearing too. Now you say, what will be the input of a member of Parliament? Obviously it will no longer be like it used to be, making the decision and voting for or against it in Parliament, but would be via representations they could make to the CTC.

Basically those who might object to these rates previously came to Parliament and asking M.P.s to pass judgment on it. We are not depriving these people of making representations. Rather than making them to members of Parliament, they

[*Translation*]

envisagé la possibilité de prévoir une disposition qui permette de mettre aux voix, en Chambre, des motions d'approbation ou de désapprobation de l'augmentation des tarifs d'affranchissement.

M. Ouellet: J'aimerais savoir si vous songez à tous les tarifs ou seulement à ceux qui portent particulièrement sur le monopole des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): Vous m'avez perdu là, je regrette. Parlez-vous aussi des télécommunications?

M. Ouellet: Non. Le ministère des Postes a divers tarifs. Certains valent pour les secteurs dans lesquels il a le monopole, tandis que d'autres valent pour les secteurs dans lesquels il vient en concurrence avec le secteur privé. Parlez-vous de tous les tarifs ou seulement de ceux qui s'appliquent aux secteurs monopolisés par le ministère des Postes?

Le coprésident (M. Beatty): Je ne vois pas très bien quelle est l'importance de cette distinction. Ce qui me préoccupe essentiellement en tant que parlementaire, c'est de déceler tous les cas où le gouvernement se donne actuellement le pouvoir de fixer des tarifs par règlement, alors qu'il n'a pas ce pouvoir ou alors qu'il lui faudrait soumettre un projet de loi à la Chambre.

Autrement dit, je cherche à déceler tous les cas où la Chambre peut actuellement autoriser des hausses de tarif et où elle serait privée de ce pouvoir. Avez-vous songé à protéger le droit des députés d'intervenir dans ces cas, par voie de motions de sanction ou de refus de sanction? J'ignore si cela s'appliquerait à tout le processus de tarification dont vous parlez ou seulement à une partie de celui-ci.

M. Ouellet: On y a songé. Vous avez raison d'en parler, mais il n'en est pas question dans le projet de loi. La raison pour laquelle on s'est abstenu d'en parler dans le projet de loi, c'est qu'on y prévoyait déjà un processus de soumission à la Commission canadienne des transports. Autrement dit, les débats parlementaires sur les tarifs de première classe, soit les tarifs des lettres, se déroulaient jusqu'ici à la Chambre des communes. Or, on a jugé qu'il y avait là une possibilité d'audience, que les intéressés pouvaient faire des interventions devant des députés et qu'en fait, il se déroulait une audience en bonne et due forme devant le Parlement.

Dans le projet de loi C-27, il était question de soumettre les demandes de hausses à la Commission canadienne des transports où, en fait, il y aurait également eu audience. Or vous demandez quelle sera la participation d'un député? Évidemment, elle ne sera plus ce qu'elle était, c'est-à-dire prendre la décision et se prononcer pour ou contre son adoption au Parlement; son rôle consistera plutôt à faire des interventions auprès de la CCT.

Jusqu'ici, les personnes qui s'opposaient à des hausses de tarif s'adressaient au Parlement et demandaient aux députés de se prononcer sur leur bien-fondé. Nous ne nions pas à ces personnes le droit d'intervenir. Nous proposons seulement

[*Texte*]

would be making them to the CTC. It is obviously a change. A decision was to be made; because of the monopoly situation in relation to first class mail, we felt it was not proper to allow the corporation alone to decide their rates, and we thought it had to go to an impartial body to pass a judgment on it.

In relation to the other rates, second class, third class and fourth class, it always has been a departmental decision.

Mr. Kempling: Parcel rates the same way?

Mr. Ouellet: Rates for parcels, and so on. The reason has been, and that has been traditional over the years, that they are competing with the private sector and they cannot really have public hearings about what their rate will be, because while they are discussing it the competitors will take advantage of it and will be always in advance. Therefore, in relation to the other rates we do not change this, and via proposed Section 17, by regulation we allow the corporation to decide their rates in the areas where they are competing with the private sector.

• 1040

I am saying that Air Canada decides its rates for types of services other than tickets for transportation on which they are subject to international agreements and regulation, but generally speaking, for other types of services—cargo, freight, the transportation of parcels, and so on—every company has its own authority in this regard, and I think we ought to leave it to the new corporation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Dubois, was your question about rates?

Mr. Dubois: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Please go ahead.

M. Dubois: Monsieur le ministre, dois-je comprendre que le sens de votre réponse se rapporte au paragraphe (4) de l'article 17 qui se lit comme suit:

> (4) Par dérogation au paragraphe (1), la Société peut fixer, autrement que par règlement, le tarif de port applicable aux objets transmissibles d'une personne qui a conclu avec elle un arrangement prévoyant selon le cas:

Et on ajoute deux sous-alinéas pour expliquer davantage. Est-ce que je comprends bien vos explications en me rapportant à cet article-là? Parce qu'on dit au paragraphe (1) de l'article 17:

> Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, la Société peut prendre les règlements . . .

Et au paragraphe (4) on dit, et cela a suscité le commentaire du conseiller:

> Par dérogation au paragraphe (1), la Société peut fixer, autrement que par règlement, le tarif de port applicable aux objets transmissibles . . .

[*Traduction*]

qu'elles interviennent auprès de la Commission des transports au lieu des députés. Il s'agit évidemment d'un changement, mais il fallait prendre une décision. En raison du monopole que détient le ministère des Postes dans le secteur du courrier de première classe, nous avons jugé qu'il n'était pas correct de permettre à la Société de décider seule des tarifs de ce courrier; nous avons estimé que les hausses de tarif devaient être soumises à l'approbation d'un organisme impartial.

Pour ce qui est des autres tarifs, soit les tarifs du courrier de deuxième, troisième et quatrième classes, les décisions ont toujours appartenu au Ministère.

M. Kempling: En est-il de même pour les tarifs des colis?

M. Ouellet: Les tarifs des colis et ainsi de suite. La raison en est—et c'est ainsi depuis des années—que ces secteurs subissent la concurrence du secteur privé; il ne pourrait y avoir d'audiences publiques pour discuter de ces tarifs particuliers, parce qu'à ce moment-là, les concurrents profiteraient de l'occasion pour prendre de l'avance. Ainsi donc, pour ce qui est des autres tarifs, nous ne changeons rien et, par le biais de l'article 17 du projet de loi, nous permettons à la Société d'établir, grâce à l'adoption de règlements, les tarifs qu'il convient d'imposer dans les secteurs où elle subit la concurrence du secteur privé.

Je dis qu'Air Canada établit des tarifs pour des biens ou services autres que le transport de passagers, qui est assujetti à des accords et règlements internationaux. Cependant, de façon générale, chaque compagnie aérienne est libre de déterminer les tarifs des autres genres de biens et services tels que le transport de fret, le transport de colis, et ainsi de suite, et je pense que nous devrions laisser cette responsabilité à la nouvelle Société.

Le coprésident (M. Beatty): M. Dubois, votre question portait-elle sur les tarifs?

M. Dubois: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Allez-y.

Mr. Dubois: Mr. Ouellet, does your reply refer to subsection 17(4) which reads as follows:

> "(4) Notwithstanding subsection (1), the Corporation may prescribe rates of postage otherwise than by regulation for any person who has entered into an agreement with the Corporation for . . ."

And two paragraphs were added to provide further explanation. Am I right in relating your reply to the aforementioned subsection? For it is provided in subsection 17(1) that:

> "The Corporation may, with the approval of the Governor in Council, make regulations . . ."

And subsection (4) reads—and this has prompted the counsel's remark:

> "Notwithstanding subsection (1), the Corporation may prescribe rates of postage otherwise than by regulation . . ."

[*Text*]

Est-ce que je comprends bien votre réponse que vous venez de donner au coprésident soit que dans ces cas-là il peut y avoir, autrement que par règlement, sans l'approbation du gouverneur en conseil, des tarifs qui soient imposés ou si je suis complètement dans l'erreur?

M. Ouellet: C'est que l'on veut permettre à la société d'avoir la flexibilité d'opération, de passer des ententes avec ses gros clients pour conserver sa clientèle; d'établir des prix en fonction du volume de courrier d'un client. Ce que toute entreprise privée a. Et puisque dans ces domaines la société de la Couronne sera au fond en compétition avec l'entreprise privée, et que l'on donne comme objectif à la société de faire ses frais dans une période de temps relative, il faut donc lui permettre d'avoir la flexibilité voulue pour établir des prix concurrentiels et qui lui permettent de compétionner avec le secteur privé.

M. Dubois: On dit au paragraphe (4)b):

> la fourniture, pendant des périodes d'au plus trois ans, de prestations expérimentales ayant trait aux activités de la Société.

Pouvez-vous m'expliquer en quoi cela consiste: «de prestations expérimentales ayant trait aux activités de la Société.»

M. Ouellet: Cela veut dire qu'on peut prévoir que la société pourra faire une entente avec un gros client sur une base expérimentale pour trois ans et établir un tarif spécial avec certains clients en particulier.

M. Dubois: Très bien. Merci.

Mr. Weatherhead: On rates, Mr. Chairman, I had forgotten the present practice with respect to changing first-class rates. I seem to hear here that there has been a new bill every time the first class rates have been changed. Is that correct?

Mr. Ouellet: Two things happened in the past . . .

Mr. Kempling: Now you are flushed out.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is a very useful question, Mr. Weatherhead.

Mr. Ouellet: Traditionally when the government wanted to change the postal rate they had to amend the Post Office Act, because you have right in the Post Office Act all the rates.

Mr. Kempling: These are first class rates, Mr. Minister.

Mr. Ouellet: First class rates, yes. I am talking about those rates that are for the exclusive monopoly position of the post office. Now, as you know, the calendar of the House of Commons is pretty heavy and lots of bills are there waiting to be passed, and so on. Some years ago the then government decided that it was not necessary to go the route of the House of Commons to increase the rate. They did it by regulations.

• 1045

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Under the Financial Administration Act.

Mr. Ouellet: Under the Financial Administration Act. This committee felt that it was not proper and the question has

[*Translation*]

Do I properly understand the reply that you have just given to the Joint Chairman to the effect that, in those cases, rates can be set other than by regulation, without the approval of the Governor in Council, or am I completely wrong about this?

Mr. Ouellet: Our intention is to enable the Corporation to be operationally flexible, to enter into agreements with its major clients in order to keep their business, and to set rates according to each client's mail volume. This is the case for any private firm. Since the new Crown Corporation will basically be competing with the private sector in those areas, and since the objective to be met is to succeed in paying its own way within a relative time frame, it should be given all the flexibility required to set prices which can compete with those of the private sector.

Mr. Dubois: It is written in paragraph 17(4)(b) that:

> "the provision of experimental services related to the business of the Corporation for any period not exceeding three years."

Could you explain the meaning of "experimental services related to the business of the Corporation"?

Mr. Ouellet: It means that the Corporation will be allowed to enter into an agreement with a major client on an experimental basis, for a maximum of three years, and to set special rates for certain clients.

Mr. Dubois: Very well. Thank you.

M. Weatherhead: Pour ce qui est des tarifs, monsieur le président, j'aimerais dire que j'avais oublié quel était le procédé employé pour le changement des tarifs de première classe. Si je comprend bien, il a fallu un nouveau projet de loi pour chaque changement des tarifs de première classe. Est-ce exact?

M. Ouellet: Deux choses se sont produites dans le passé . . .

M. Kempling: Vous voilà coincé.

Le coprésident (M. Beatty): C'est une question très valable, monsieur Weatherhead.

M. Ouellet: Jusqu'à maintenant, quand le gouvernement souhaitait modifier les tarifs postaux, il devait modifier la Loi sur les postes, parce que tous les tarifs y sont prévus.

M. Kempling: Il s'agit des tarifs de première classe, monsieur le Ministre.

M. Ouellet: De première classe, oui. Je parle des tarifs prévus pour les secteurs dans lesquels le ministère des Postes jouit d'un monopole. Eh bien, comme vous le savez, le calendrier de la Chambre des communes est assez chargé, et beaucoup de projets de loi doivent être étudiés, et ainsi de suite. Il y a quelques années, le gouvernement qui était alors au pouvoir a décidé qu'il n'était pas nécessaire de passer par la Chambre des communes pour obtenir une hausse de tarif. Il a décrété que l'adoption de règlements suffisait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En vertu de la Loi sur l'administration financière.

M. Ouellet: En vertu de la Loi sur l'administration financière. Ce comité-ci a jugé que ce n'était pas correct, et la

[*Texte*]

never been resolved, except that I think a bill was passed at one time to regularize, after the fact, the decision that had been taken years before. But your question is very pertinent in the sense that in this bill what we foresee is no longer to come to Parliament to establish the first class rate, nor to give the government the discretion to establish the rate. This first-class rate now will go to the Canadian Transport Commission, where the matter will be aired and a decision taken.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I might say that the government was taken to court when they used the Financial Administration Act. They won at the trial, but they obviously thought they were going to lose at the Supreme Court of Canada, because they then brought in legislation specifically approving of what they had been doing.

Mr. Kempling: But second-class, third-class, fourth-class and parcel post rates will not go to the CTC.

Mr. Ouellet: No.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, that was my point. When I was a member of Parliament before I could not remember passing laws from time to time like that. You talked earlier about changing from representations to a member of Parliament to representations before the CTC, and that sort of thing, and I suppose while there were representations and long general debates in the past, the matter hardly ever came to Parliament in the old days.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We did not have inflation in the old days.

Mr. Ouellet: I must say it came to Parliament a few times. One of my predecessors had the unfortunate experience of seeing his proposal defeated in Parliament at one time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Minister, just following out of that, as you probably know, the joint chairman is the prime proponent in Canada of notice and comment, and we included in our report in July a proposal that where significant decisions are to be made by regulation that notice and comment procedure should apply.

As I understand it, the hearings of the CTC would be ex post facto, that after a rate increase takes place a complaint can be laid with the CTC and it can be requested to be rolled back. Or does the CTC old hearings prior to a rate increase?

Mr. Ouellet: The bill foresees the following steps: the board of directors have to appraise the situation and make recommendations for increase—I say increase because it is doubtful if they will ever come for a decrease—and they then have to have approval of the minister. They submit it to the CTC. The CTC made a recommendation not to force them to make decisions in 30 days; they want to have 60 days to pass a judgment. First of all, 60 days on the application if there is

[*Traduction*]

question n'a jamais été résolue; cependant, je crois me souvenir qu'un projet de loi a été adopté à un certain moment afin de régulariser après coup la décision qui avait été prise quelques années avant. Votre question est très pertinente en ce sens que ce que l'on envisage dans ce projet de loi, ce n'est plus de demander au Parlement d'approuver les tarifs de première classe ou de donner au gouvernement le pouvoir discrétionnaire de fixer les tarifs. Les projets de changement de tarif seront désormais soumis à la Commission canadienne des transports, qui étudiera la situation et prendra une décision.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais ajouter que le gouvernement a été poursuivi devant les tribunaux quand il a invoqué la Loi sur l'administration financière pour se justifier. Il a gagné au procès, mais il était manifestement convaincu de perdre devant la Cour suprême du Canada, car il a alors adopté des dispositions législatives autorisant de façon expresse ce qu'il faisait déjà depuis quelque temps.

M. Kempling: Ainsi, les tarifs de deuxième, de troisième et de quatrième classes, ainsi que les tarifs des colis postaux ne seront pas soumis à l'approbation de la CCT.

M. Ouellet: Non.

M. Weatherhead: Monsieur le président, c'est à cela que je voulais en venir. Je ne me souviens pas d'avoir adopté périodiquement des lois du genre. Vous avez parlé plus tôt de remplacer les interventions auprès des députés par des interventions auprès de la CCT, quelque chose comme cela, et, bien qu'il y ait eu des interventions et de longs débats de nature générale dans le passé, je dirais que le Parlement n'a pas vraiment été saisi de la question dans le temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y avait pas l'inflation dans le temps.

M. Ouellet: Je dois dire que le Parlement a été saisi de la question à quelques reprises. Un de mes prédécesseurs a eu la malchance de voir à une occasion son projet rejeté par le Parlement.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le ministre, pour faire suite à cela, je mentionnerai quelque chose que vous savez probablement, c'est-à-dire que le coprésident est le principal partisan au Canada d'un processus d'avis et de commentaires, et nous avons inclus dans notre rapport du mois de juillet une proposition portant que le processus d'avis et de commentaires devrait être mis en œuvre dans les cas où d'importantes décisions doivent être prises par règlement.

De la façon dont je le vois, les audiences de la CCT auraient un effet rétroactif: quand il y aurait une hausse de tarif, on pourrait formuler une plainte auprès de la CCT et demander un retour à l'ancien tarif. Ou serait-ce plutôt que la CCT tiendrait des audiences avant de hausser les tarifs?

M. Ouellet: Le projet de loi prévoit les étapes suivantes: le conseil d'administration doit évaluer la situation et recommander une hausse—je dis «hausse», car je doute qu'il sera un jour question de diminution—,puis il doit obtenir l'approbation du ministre. Enfin, on soumet le projet à la CCT. Cette dernière a recommandé de ne pas l'obliger à prendre des décisions dans un délai de trente jours; elle souhaiterait avoir un délai de soixante jours. Ce délai commencerait à courir à compter de la

[*Text*]

nobody contesting the rate. If there is somebody contesting the rate, then there is a hearing and they make a decision in 60 days following it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There is no question if somebody does have a complaint of the regulation being put into effect of having ex post facto hearings.

Mr. Ouellet: No, no change of rate becomes applicale immediately. They have to be submitted to the CTC, made public in order to allow people who have positions and points of view to intervene, and then they are looked at by the CTC.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think even my joint chairman will be satisfied with that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are there any other committee members with questions for the minister?

• 1050

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you notice the advantage of having the Senate procedures also apply? We have an unlimited time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It just seemed unlimited.

No further questions from any of the members? Mr. Minister, do you have any further comments?

Mr. Ouellet: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then perhaps what we could do would be to indicate that it would be . . .

Mr. McCauley: A point of order?

Mr. Chairman, is it necessary for the minister to return?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we might leave that open in that we have dealt with the issue of the regulations before the committee. If there is not substantial indication to the committee either from committee members or from the private sector of concerns with the regulation changes proposed by the minister, I do not see any need to have him back.

If, on the other hand, once private groups and members of the committee have had a chance to study the amendments proposed by the minister and it seems to be desirable to follow up on it, then perhaps we could do it. We could leave it flexible, from that point of view.

Mr. Ouellet: That is all right, Mr. Joint Chairman, I am in your hands. If you want me to appear again I will be willing and ready to come.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): How soon do you want our report?

Mr. Ouellet: In the meantime, if you want further explanations without a formal meeting, I would be quite willing to come to discuss with your counsel or with any member of this committee privately for some aspects.

[*Translation*]

date de la demande, dans les cas où il n'y aurait aucune contestation. Par contre, dans les cas où quelqu'un contesterait la hausse, il faudrait tenir une audience, et la CCT aurait soixante jours pour se prononcer après la fin de l'audience en question.

Le coprésident (M. Beatty): Il n'est pas question de tenir des audiences après le fait, quand quelqu'un se plaint de l'application d'un règlement.

M. Ouellet: Non, aucun changement de tarif n'entre en vigueur immédiatement. Il doit d'abord être soumis à la CCT, il doit être publié de manière à ce que les personnes qui le veulent puissent intervenir, puis il doit être étudié par la CCT.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que même mon coprésident en sera satisfait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres membres du comité qui auraient des questions à poser au ministre?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous remarqué l'avantage qu'il y a à suivre également les règles de procédure du Sénat? Notre temps n'est pas limité.

Le coprésident (M. Beatty): Il a tout simplement semblé ne pas être limité.

Les membres n'ont plus de questions? Monsieur le Ministre, avez-vous d'autres commentaires à formuler?

M. Ouellet: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Alors, ce que nous pourrions peut-être faire, ce serait . . .

M. McCauley: Une objection?

Monsieur le président, est-il nécessaire que le Ministre revienne?

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si nous ne pourrions pas laisser cette question en suspens, puisque nous avons discuté des règlements devant le comité. Si aucun membre du comité ni aucun intervenant du secteur privé ne se montre vraiment préoccupé par les changements proposés par le Ministre en matière de réglementation, je ne vois pas la nécessité de le faire revenir.

Par contre, si des membres du comité ou des intervenants du secteur privé jugeaient, après avoir eu la chance d'étudier les modifications proposées par le Ministre, qu'il conviendrait d'en discuter plus à fond, alors, nous pourrions peut-être réinviter le Ministre. Nous pourrions laisser cette question en suspens pour l'instant.

M. Ouellet: C'est très bien, monsieur le coprésident, je m'en remets à vous. Si jamais vous aviez de nouveau besoin de moi, je serais parfaitement disposé à revenir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quand voulez-vous notre rapport?

M. Ouellet: D'ici là, si vous aviez besoin d'autres explications pour lesquelles une audience officielle ne serait pas nécessaire, je serais bien prêt à venir discuter avec votre

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Give us some deadline. Could you give us an indication of when you would like our report?

Mr. Ouellet: I believe that it would be helpful if you could make your report known. I hate to give deadlines but I would say, as soon as possible, because the other committee is sitting. They will obviously not deal with the three clauses that are before your committee, but they will probably start very soon dealing with the other clauses. I believe that if you could in a matter of a week or so make your views known it would be helpful for the work of the other committee, and it would be helpful for me and my officials to respond and discuss with you. Is this reasonable?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think it would depend, probably, Mr. Minister, on what sort of reaction we get from committee members. Certainly we can give you the undertaking that we recognize the other committee cannot act on these clauses until we have had the opportunity to make a report.

This is an experiment that we are trying now; it is a precedent; we are anxious to co-operate and expedite things as much as possible. There are representatives here from provincial governments and from trade associations in the room today. Some of them have already indicated to the committee that they would like to make presentations. The committee has made no decision on that as yet.

I think what we should indicate today to these groups is that they immediately look at the draft amendments you have proposed, consult with your officials to see whether possible changes could be made which would not require hearings of any sort if there are specific concerns, and get back to members of the committee as quickly as possible as to whether or not the concerns that have been expressed have been satisfied.

It would be my thinking—and I am speaking only for myself—that if further hearings were not necessary there is no reason that we could not wrap things up next week. In any case, if it were necessary to have further hearings I could not see us putting them off beyond next week, and any interested groups that wanted to appear before the committee—if the committee made the decision to hear them—would have to be ready to go next week on that. Is that your thinking?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and I would think that if anybody has some very technical suggestion as to rewording of the proposed amendments, I would suggest that the easiest way would be for them to get in touch with Graham Eglington and discuss it with him because he will be looking at it for the committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): And also with the Postmaster General's staff.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And with the Postmaster General's staff, but I think do it with both, and if there is some little improvement that can be made then it can be

[*Traduction*]

conseiller ou avec n'importe quel membre du comité, en privé, de l'un ou de l'autre aspect du projet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Fixez-nous une échéance. Pourriez-vous nous donner une idée de la date à laquelle vous aimeriez recevoir notre rapport?

M. Ouellet: Je crois qu'il serait utile de diffuser votre rapport. Je n'aime pas fixer de délai, mais je dirais le plus tôt possible, parce que l'autre comité siège actuellement. Il n'abordera évidemment pas les trois dispositions que votre comité est chargé d'étudier, mais il commencera probablement à examiner les autres dispositions très bientôt. Je crois que, si vous pouviez faire connaître vos vues d'ici une semaine environ, l'autre comité l'apprécierait, et moi et mes représentants serions plus en mesure de vous répondre et de discuter avec vous. Ce délai vous semble-t-il raisonnable?

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que tout cela dépendrait probablement de la réaction des membres du comité, monsieur le Ministre. Nous pouvons certes vous assurer que nous sommes conscients du fait que l'autre comité ne pourra pas examiner ces dispositions tant que nous n'aurons pas soumis notre rapport.

Il s'agit d'une expérience que nous tentons actuellement, d'un précédent; nous désirons fortement collaborer et accélérer le processus le plus possible. Il y a aujourd'hui dans la salle des représentants de gouvernements provinciaux et d'associations commerciales. Certains d'entre eux ont déjà fait savoir au comité qu'ils aimeraient faire des exposés. Le comité ne s'est pas encore prononcé sur ce point.

Je crois que ce qu'il faudrait dire aujourd'hui à ces représentants, c'est que nous leur conseillons d'examiner dès maintenant les modifications que vous avez proposées, de consulter vos adjoints afin de déterminer, au besoin, si des changements particuliers pourraient être apportés sans qu'il faille organiser quelque audience que ce soit et de faire savoir le plus tôt possible aux membres du comité s'il a été satisfait ou non à leurs demandes de changements.

Selon moi—et je parle seulement en mon propre nom—s'il n'était pas vraiment nécessaire de tenir d'autres audiences, nous devrions pouvoir finir notre travail la semaine prochaine. Quoi qu'il en soit, même s'il s'avérait nécessaire de tenir d'autres audiences—j'imagine mal que nous pourrions les prolonger au-delà de la semaine prochaine—tout groupe qui serait intéressé à comparaître devant le comité—si le comité acceptait de l'entendre—devrait être prêt à le faire la semaine prochaine. Pensez-vous de même?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et je pense que, si quelqu'un souhaitait un changement très précis au libellé des modifications proposées, la solution la plus simple serait de demander à cette personne de communiquer avec M. Graham Eglington et d'en discuter avec lui, parce que c'est lui qui s'en chargera pour le comité.

Le coprésident (M. Beatty): Et aussi avec les adjoints du ministre des Postes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et avec les adjoints du ministre des Postes, mais je crois qu'il convient de consulter les deux équipes. Si quelque amélioration peut être apportée, alors

[*Text*]

made in conjunction with the three. But that should be done right away.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Dubois?

M. Dubois: C'était justement, monsieur le président, le point de vue que je voulais émettre en ce qui concerne le retour devant le Comité. Je pense qu'on a dit la dernière fois que M. Eglington pourrait se mettre en contact avec les conseillers juridiques ou les fonctionnaires du ministère et discuter de la question des amendements à ce moment-là. Si à la lumière de la discussion entre les deux conseillers, il y a accord ou qu'il ne semble y avoir aucun problème, on pourrait peut-être avoir une séance normale du Comité sans la présence du ministre. M. Eglington pourrait nous dire: voici, je suis d'accord. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Peut-être qu'à ce moment-là, le ministre pourrait être excusé, étant donné que l'autre comité siège pratiquement en même temps. D'ailleurs, ce matin, il y avait quelque chose, mais ce n'était pas lui qui devait être là.

• 1055

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you. The only other thing that I would say to the committee members is to remind them that we have an informal meeting this afternoon. Is it the full committee?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, everybody is asked.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The full committee has an informal meeting this afternoon. Thank you very much, Mr. Minister. The committee has an informal meeting this afternoon with the regulation task force, the select committee, at 3.30 and it is in Room 356-S.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is a Senate committee room.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, a number of us are going to be at the former Governor General's funeral.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It will be through by then, I would hope.

Mr. Kempling: Well, all right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We talked about it but I thought it would be through by then, and I thought if we did not get it done, the deadlines are coming up and we want to get some input.

Mr. Dubois: Are we cancelling because we have a funeral this afternoon?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I think it should be through by then.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is an informal meeting in any case. Largely, the final report from last July and getting some feedback from them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We want to find out if they have any specific objections to anything that we recommend; they might recommend differently. We just wanted to be able to discuss the thing.

[*Translation*]

elle peut être apportée grâce aux efforts conjugés des trois. Mais cela devrait être fait dès maintenant.

Le coprésident (M. Beatty): M. Dubois?

Mr. Dubois: Mr. Chairman, that was precisely the view I wished to express with regards to the Minister's return before this Committee. I believe it was said the last time that Mr. Eglington could contact the Department's legal counsels or officers in order to discuss the proposed amendments. If this discussion between both counsels results in an agreement or does not seem to reveal any real problem, perhaps we could hold a regular meeting without requiring the Minister's presence. Mr. Eglington might say: I agree, I do agree with you, Mr. Chairman. The Minister might then be excused, considering that the other committee holds its meetings practically at the same time. As a matter of fact, something was scheduled for this morning, but the Minister's presence was not required in this instance.

Le coprésident (M. Beatty): Merci. Un dernier point: j'aimerais rappeler aux membres du comité qu'il y aura une rencontre informelle cet après-midi. S'agit-il d'une rencontre de tous les membres?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, tous les membres sont conviés.

Le coprésident (M. Beatty): Tous les membres doivent donc se présenter cet après-midi. Je vous remercie infiniment, monsieur le ministre. Le comité rencontrera cet après-midi le groupe de travail sur la réglementation, le comité spécial, à 15 h 30, à la salle 356-S.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il s'agit d'une salle de réunion du Sénat.

M. Kempling: Monsieur le président, certains d'entre nous comptons assister aux funérailles de l'ancien Gouverneur général.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce sera terminé à cette heure-là, j'espère.

M. Kempling: Bon, ça va.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous en avons parlé, mais je pensais que ce serait terminé à cette heure-là. Je pensais que, si nous ne le faisions pas . . . , les échéances approchent, et il nous faudrait recueillir de l'information.

M. Dubois: Annulons-nous la réunion à cause des funérailles de cet après-midi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non. Je crois que les funérailles seront terminées quand la réunion commencera.

Le coprésident (M. Beatty): De toute façon, c'est une réunion informelle. Il s'agira surtout de discuter du rapport final de juillet dernier et de recueillir les commentaires des autres personnes présentes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous voulons savoir si elles ont des objections particulières à formuler au sujet de l'une ou l'autre de nos recommandations; elles auraient peut-

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Cousineau?

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, I simply want to remark that the definition of "letter" be tabled under only the English language. Is it possible to insert in our reports that since the minister has promised that we would have them this afternoon, that the definition of the word "letter' be deemed to be tabled in both official languages?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If it had been distributed by the minister yesterday, which it should have been in my humble opinion, it would have been in both official languages, I am sure.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Meeting adjourned.

[*Traduction*]

être autre chose à recommander. Nous voulions seulement avoir l'occasion de discuter de la chose.

Le coprésident (M. Beatty): M. Cousineau?

M. Cousineau: Monsieur le président, je veux seulement signaler que la définition du terme «letter/lettre» devrait être présentée en anglais seulement. Serait-il possible de mentionner dans nos rapports que, puisque le Ministre a promis de nous la fournir cet après-midi, la définition du mot «letter/lettre» peut être considérée comme ayant été présentée dans les deux langues officielles?

Le coprésident (M. Beatty): Certainement. Merci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si le Ministre nous avait remis ces définitions hier, comme il aurait dû le faire, à mon humble avis, nous les aurions reproduites dans les deux langues officielles, j'en suis certain.

Le coprésident (M. Beatty): La séance est levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, December 2, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 15

Le mardi 2 décembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

The subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts

CONCERNANT:

L'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois

FEB 20 1981

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

29360—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand	Dubois
Beatty	Hargrave
Cousineau	Kempling

COMITE MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

McCauley	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Reid (*St. Catharines*)	Weatherhead—(11)
Robinson (*Burnaby*)	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

Mr. Hargrave replaced Mr. Fraser.

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

M. Hargrave remplace M. Fraser.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 2, 1980
(17)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:30 o'clock p.m. this day, the Honourable Perrin Beatty, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Bachand, Beatty, Hargrave, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Weatherhead.

Other Member present: Mr. Hnatyshyn.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 25, 1980, Issue No. 13*).

Mr. Eglington made a statement and answered questions.

The Committee agreed to hear witnesses on the above reference at the next two meetings.

At 9:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1980
(17)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 30 sous la présidence de l'honorable Perrin Beatty (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Bachand, Beatty, Hargrave, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Weatherhead.

Autre député présent: M. Hnatyshyn.

Aussi présent: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de l'objet des articles 2, 3 et 17 du bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres Lois connexes et modifiant d'autres Lois (*Voir procès-verbal du mardi 25 novembre 1980, Fascicule nº 13*).

M. Eglington fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité convient d'entendre les témoins, sur l'ordre de renvoi susmentionné, aux deux prochaines séances.

A 21 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, December 2, 1980

• 2030

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Order, please. I think essentially what our responsibility is tonight is that the minister tabled draft amendments with the committee at our last meeting. It was the committee's intention that we should take some time, a few days, to allow private groups to take a look at them and to talk with the Post Office to see whether or not their concerns were satisfied and also to communicate with our committee if they felt that they were not satisfied and they were anxious to follow up with us in some way possibly to have us hold hearings. By and large I think anybody who had concerns was to contact our counsel.

I think what we want to do this evening first of all is to receive a report from our counsel as to how well he felt the draft amendments proposed by the minister met the concerns expressed by committee members, and also to report to us on any discussions he has had with either provincial governments or with people in private industry.

Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee): Thank you, Mr. Chairman. If I could turn first of all to the question of the proposed postal corporation's exclusive privilege or monopoly, in one sense this has been solved satisfactorily by the tabled amendments, but there still remains the issue of what is to happen to the result of the electronic or optical transmission; that is to say, the document that at some point or other is produced as a result of electronic or optical transmission.

Now, when Mr. Ouellet was before the committee last Thursday, he stated that:

> Everything that is in the air and electronic would be competition. There would be no monopoly for the post office. At the end, if it is reproduced in the form of a letter and if it is delivered to the client as a letter, then the monopoly exists.

And he also said:

> So it all depends how it comes out at the other end. We want to protect the traditional services of the post office, and if these messages come out at the other end in the form of a letter, the post office wants to retain the possibility of delivering it.

Now, I take it that Mr. Ouellet in those words was referring to a letter as traditionally understood, a document which goes inside an envelope, and the concern expressed by one member of the committee and is certainly very much in the mind of the Government of Ontario, it seems, is whether or not the document, the hard-copy document which comes out of the elec-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 2 décembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): A l'ordre. Essentiellement, notre mandat de ce soir concerne le projet d'amendements déposé devant le Comité à notre dernière séance. Le Comité avait exprimé le souhait de se donner le temps, quelques jours sans doute, pour que les groupements privés puissent en prendre connaissance et aussi pour s'entretenir avec les représentants du ministère des Postes afin de vérifier si les amendements répondaient à leurs inquiétudes. Notre intention était également de leur donner la chance de se mettre en rapport avec notre Comité si, à leur sens, ils étaient insatisfaits et s'ils désiraient d'une manière ou d'une autre poursuivre la chose avec nous, peut-être même en nous incitant à tenir des audiences. En principe, quiconque s'intéressait à la question devait communiquer avec notre conseiller juridique.

La première chose à faire, selon moi, serait d'écouter le rapport de notre conseiller juridique qui nous dira jusqu'à quel point, selon lui, le projet d'amendements mis de l'avant par le ministre répond aux inquiétudes exprimées par les membres du Comité. Il nous fera rapport également sur les entretiens qu'il a eu avec, soit des représentants de gouvernements provinciaux, soit des gens du secteur industriel.

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité): Je vous remercie, monsieur le président. Avec votre permission, j'aimerais aborder, en premier lieu, la question du privilège exclusif ou monopole de la société des postes qu'on envisage de constituer. Dans un sens, le problème a été résolu d'une manière satisfaisante par des amendements déposés devant le Comité, mais une question demeure: celle de savoir ce qui adviendra au produit d'une transmission par voie électronique ou optique, c'est-à-dire au document qui à un moment ou à un autre est produit suite à une transmission faisant appel à des moyens électroniques ou optiques.

Lors de sa comparution jeudi dernier, M. Ouellet a déclaré:

> Tout ce qui est transmis par les ondes ou par voie électronique fait partie de la concurrence. Il n'y aurait donc pas alors de monopole postal. Si, éventuellement, la transmission est reproduite sous forme de lettre et si elle est expédiée à un client sous cette forme, alors le monopole s'exercera.

Il a dit également:

> Tout dépend donc de la forme finale de la transmission. Nous voulons préserver les services traditionnels de la poste et si ces messages prennent éventuellement la forme d'une lettre, le bureau de poste entend conserver la possibilité d'en assurer la livraison.

A mon avis, M. Ouellet se référait alors à une lettre au sens traditionnel, un document inséré dans une enveloppe. Un membre du Comité a soulevé un point dont s'inquiète également le gouvernement de l'Ontario, semble-t-il, et c'est celui de savoir si le document, le document noir sur blanc qui est l'aboutissement du processus électronique ou optique, doit

[*Texte*]

tronic or optical process, must then be committed to the mail for delivery in the ordinary way because if it does, the advantage of speed is lost.

This raises the question of the power of the recipients of the message to use special messengers or to use commercial courier services for taking the facsimile copy on to its destination.

That problem will only be resolved if an amendment is made to Clause 15.(1)(e), which will allow organizations to transmit their own mail internally and which will allow some avenue for courier services. Now, there has been some indication, I think, that an amendment to Clause 15.(1)(e) will be made, but this committee does not have jurisdiction over that subclause and is really only in a position to recommend to the Miscellaneous Estimates Committee that the changes, the amendments in the definition of "letter" that were tabled here, are not complete to satisfy all the objections to the monopoly provisions that have been raised.

The provincial governments, too, are very much concerned about their right to use courier services for the transmission of mail and letters, especially during strikes, and I think that is one of the matters that the Government of Ontario wishes to address to the committee. Now, the minister indicated that Clauses 17.(1)(e) and . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Maybe we should just see if there is any discussion on each one, or if somebody wants to make any comment on what you have just said.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I could just add one thing on that. The approach that was taken was to define a "letter" and then to exclude from the monopoly of the post office, letters in the course of transmission by electronic or optical means, which still leaves only monopoly letters in the course of transmission by any other means. The other approach which could have been taken to satisfy the objections of the telecommunication carriers and others was to proceed on the basis that a letter does not include any message or information transmitted by electronic or optical means, but that was not the approach that was used.

• 2040

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, now, this was discussed . . . My recollection is that Mr. Ouellet said quite plainly that if you were going to deliver it by a letter after it was received, then he wanted the ordinary postal monopoly, but that it would still be subject to such matters as 15.(1)(e); that is:

> concerning the private affairs of the sender or addressee thereof that are sent casually by a messenger;

I think you answered later, did you not, that there is some idea that they want to define out a bit more their courier service, if they are going to be more expensive or something and therefore they would not be considered to be . . . ?

Mr. Eglington: Well, there has been an indication of an amendment along those lines, but because of the jurisdiction of this committee, that could not be tabled here. It is a little circular to keep saying if it is to be delivered as a letter,

[*Traduction*]

alors être confié à la poste pour livraison de la manière ordinaire, car s'il en est ainsi, le bénéfice d'une livraison expéditive disparaît.

Ceci soulève la question du droit du récipiendaire d'un message à faire appel aux services d'un messager ou d'une société commerciale de messageries pour acheminer le facsimilé du message à son destinataire.

Seul pourra permettre de régler le problème un amendement à l'alinéa 15.(1)*e*) qui autoriserait les organisations à transmettre elles-mêmes leur propre courrier maison et qui prévoierait des possibilités d'utilisation de services de messageries. On a laissé entendre, semble-t-il, qu'on apporterait un amendement à l'alinéa 15.(1)*e*), mais le Comité n'a pas compétence en cette matière; il ne peut que préciser dans une recommandation au Comité des prévisions budgétaires en général que les amendements à la définition du mot «lettre» tels que déposés devant le Comité ne suffisent pas à taire toutes les objections que les dispositions relatives au monopole avaient provoquées.

Les gouvernements provinciaux s'inquiètent également de ce qui adviendra à leur droit d'utiliser des services de messageries pour la transmission de leur courrier, pendant les grèves notamment, et c'est là une des questions dont le gouvernement de l'Ontario voudrait s'entretenir avec le Comité. Par ailleurs, le ministre a indiqué que l'alinéa 17.(1)*e*) et- . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être vaudrait-il mieux s'assurer s'il y a discussion sur un point à la fois ou si quelqu'un désire faire une observation sur ce qu'on vient de nous dire.

M. Eglington: Monsieur le président, puis-je ajouter un mot à ce sujet. La méthode retenue fut de définir le mot «lettre» et ainsi d'exclure du monopole de la poste, les lettres en voie de transmission par des moyens électroniques ou optiques, ce qui laissait en situation de monopole, seulement les lettres qui étaient en voie de transmission par tout autre moyen. On aurait pu choisir une autre méthode qui aurait tenu compte des objections des télécommunicateurs et d'autres, celle à partir de laquelle une lettre n'inclut pas un message ou un renseignement transmis par des moyens électroniques ou optiques, mais on n'a pas employé cette méthode.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous en avions discuté . . . Je me souviens que M. Ouellet avait déclaré d'une façon très claire que si une lettre était livrée après sa réception par voie électronique ou optique, qu'alors il désirait que s'exerce le monopole postal usuel, mais sous réserve de choses telles que celles prévues à l'alinéa 15.(1)*e*); c'est-à-dire:

> concernant les activités privées de l'expéditeur ou du destinataire et qui sont envoyés occasionnellement par messager;

je crois que vous aviez répondu par la suite, n'est-ce pas, qu'ils songent à définir plus précisément les services de messageries, c'est-à-dire s'ils seront plus étendus ou quelque chose du genre et, donc, ils ne seraient pas alors considérés comme . . . ?

M. Eglington: On a laissé entendre qu'il y aurait un amendement en ce sens-là, mais la compétence particulière du Comité empêche qu'il soit déposé ici. C'est un peu tourner en rond que de dire: si le message doit être livré sous forme de

[*Text*]

because a letter is simply any item of mailable matter that has a mass of more than 500 grams and an address code or other identification to enable delivery. The hard . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If you are going to establish a regular mail service or whether they are going to say it, they have to be subject to the ordinary provisions of other couriers, which I think is probably . . . I mean, quite frankly in my own law firm, we have three messengers who do nothing but deliver mail because it is so much quicker around the downtown and all over the Hill; we have been doing it for years. The students had a rebellion one day and we had to hire messengers. I think that if it is a regular service when it comes, then it is to be put in the mail. I think this should have been subject to the ordinary regulations of other couriers as to whether it is a monopoly or not.

Mr. Eglington: Well, I am not sure, Mr. Chairman, that as those provisions now stand, that will satisfy the objections of the Province of Ontario, although I should not speak for them, just having discussions, or with telecommunications carriers.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, the telecommunication, have they made comments

Mr. Eglington: Well, it seems to be implicit in their documents. Now, no one has got in touch with me to say whether they are satisfied or dissatisfied with the tabled amendments, but it seems to be implicit in their documents that they wanted their whole service to be out from under the monopoly. Whether they want to be able to have a regular messenger service to deliver the facsimiles or not, I do not know and the only way we would find out is by hearing them as witnesses.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I suppose if that is the specific point the Province of Ontario is bringing up, maybe we should postpone that decision till we find out; postpone any decision on that point until we either hear from them or decide what we are going to do about hearing from them.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Joe Reid, did you have a question on this specific point?

Mr. Reid (St. Catharines): On the very same point, Mr. Joint Chairman, and the comment has already been made, the last comment of the senator. The communication of Canadian Industrial Communications Assembly talks in terms of collecting, conveying and delivering letters by means of telecommunications, which in my mind would seem to indicate that they are seeking an exemption under 15. (1), a total exemption, and let me use an example of that. What of a wire which is sent by CN-CP that is phoned in at the terminal office and they usually use this practice of telephoning and then confirming by letter the cablegram itself? Is it part of a monopoly or not, because of that mailing of the confirmation of the wire in the end? Would the first portion be completely excluded by Clause 15. (1) (h) as submitted by the minister? Clause 15. (1) (h) has to do with letters in the course of transmission by electronic or optical means, but as I hear the comment now, the

[*Translation*]

lettre parce qu'une lettre n'est rien d'autre qu'un article de nature postale dont le poids est supérieur à 500 grammes et qui comporte une adresse ou d'autres coordonnées nécessaires à sa livraison. Le document . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si l'intention est de créer un service postal régulier ou s'ils sont pour le préciser, ils doivent être assujettis aux dispositions ordinaires applicables aux autres services de messageries qui, probablement, je pense . . . A vrai dire, et très franchement, dans mon étude d'avocats, nous avons trois messagers qui ne font rien d'autre que de livrer le courrier parce que c'est tellement plus rapide dans le centre ville et partout sur la Colline; il y a des années que nous faisons cela. Un jour, les étudiants se sont rebellés et nous avons dû embaucher des messagers. A mon avis, si c'est un service régulier qui existara, alors il faudra utiliser la poste. Ceci, selon moi, aurait dû relever des règlements généraux applicables aux autres services de messageries afin d'établir s'il s'agit d'un monopole ou non.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne suis pas du tout certain que ces dispositions, dans leur forme actuelle, répondront aux objections de la province de l'Ontario, bien que je ne devrais pas me faire leur porte-parole n'ayant eu que des discussions avec eux et des télécommunicateurs.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les communicateurs, avaient-ils quelque chose à dire?

M. Eglington: Cela semble implicite dans leurs mémoires. Bien sûr, personne ne m'a contacté pour me dire s'ils étaient satisfaits ou non des amendements déposés, mais leurs mémoires semblent indiquer implicitement qu'ils souhaitaient que l'ensemble du service soit exclu du monopole. J'ignore s'ils désirent être en mesure de fournir un service régulier de messageries pour la livraison des fac-similés. La seule façon de le découvrir serait de les entendre en qualité de témoins.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'imagine que si c'est le point précis que soulève la province de l'Ontario, nous devrions peut-être remettre notre décision jusqu'au moment où nous en saurons plus; remettre toute décision sur ce point jusqu'à ce que nous entendions parler d'eux ou encore décider de ce que nous devrions faire pour obtenir leur témoignage.

Le coprésident (M. Beatty): Joe Reid, aviez-vous une question sur ce point en particulier?

M. Reid (St. Catharines): Sur ce point précisément, monsieur le coprésident. Le dernier commentaire du sénateur s'y rapporte. Le Canadian Industrial Communications Assembly parle de ses communications en termes de levée, de transport et de livraison des lettres par des moyens de télécommunications, ce qui à mon sens semble indiquer qu'ils désirent obtenir une exemption dans le cadre du paragraphe 15. (1), une exemption sans réserve. J'illustre par un exemple. Que dire de la situation où un télégramme est expédié par CN-CP, ensuite communiqué par téléphone par le bureau destinataire et puis, habituellement, confirmation du télégramme transmis par la poste? Cela fait-il partie du monopole, oui ou non, à cause de la transmission par courrier de la confirmation du télégramme en fin de compte? La première étape du processus serait-elle exempt entièrement en vertu de l'alinéa 15.(1)*h*), tel que soumis par le ministre? L'alinéa 15.(1)*h*) traite de lettres en

[*Texte*]

minister wished to preserve for postal monopoly anything that goes into the mails. In such instances as that, where does it start and end from the monopoly position and does the monopoly only hold good then to the confirming cablegram mailed? You can go on, I think, and find other areas where there might be some conflict and misunderstanding.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Does counsel want to respond to that?

• 2045

Mr. Eglington: Well, only to say, Mr. Chairman, that according to the table definition, a letter must be something which, the amendment says "weighs", but I think the proper terminology is: has a mass of more than 500 grams and has an address, code or other identification sufficient to enable delivery of the item to a specific addressee or destination. That would, of course, include the document that simply had those particulars at its head, but a letter must also be an item of mailable matter. What is a mailable matter will be defined by regulation, and mailable matter could be defined in such a way as to exclude from the definition of letter at least some of the items that the member was talking about.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I remember, of course, the old telegraph used to be a man on a bicycle who came around with the telegram, and now I guess they would mostly phone and then just put it in the mail for confirmation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Joe, if I understand your concern, it was the fact that confirmation being mailed could rope in the whole of the electronic communications as well as . . .

Mr. Reid (St. Catharines): It would have to be mailable matter, Mr. Chairman, because it is put in an envelope, addressed in accordance with the definition now given to us, and it is mailed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is what the minister intends; that that be mailable matter, the actual thing that is put in the mail.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But I think Mr. Reid's question relates then to the telecommunications message itself which is then called through. Is that considered mail, because a hard copy is also mailed as confirmation? Is that the point?

Mr. Reid (St. Catharines): That is right.

Mr. Eglington: Well, I do not think it could be under the exclusion which is to be added to Clause 15.(1); even if somehow or other it became a letter, it would be in the course of transmission by electronic or optical means.

Mr. Reid (St. Catharines): Then my question would be, Mr. Chairman: If the telecommunication received by way of telephone at the terminal end has not covered, is it not stretching

[*Traduction*]

voie de transmission par des moyens électroniques ou optiques, mais j'entends dire maintenant que c'est l'intention du ministre de préserver le monopole postal sur tout ce qui passe par le courrier. En pareilles circonstances, dans l'optique du monopole, où est le début, où se trouve la fin; et, alors, le monopole s'applique-t-il seulement à la confirmation du télégramme expédié par la poste? On pourrait continuer dans cette veine et découvrir, je pense, d'autres situations génératrices d'éventuels conflits et mésententes.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur le conseiller juridique, avez-vous une observation à ce sujet?

M. Eglington: J'aimerais seulement ajouter, monsieur le président, que selon la définition qui a été déposée, une lettre doit être quelque chose qui, selon les mots de l'amendement, a «un poids», je crois que les mots exacts sont: a un poids de plus de 500 grammes et une adresse, un code ou d'autres coordonnées suffisantes pour assurer la livraison de l'article à une adresse ou destination précise. Cette définition, bien entendu, inclut le document qui comporte simplement ces particularités, mais une lettre doit également être un envoi admissible. Ce qui constitue un envoi admissible sera défini par les règlements et sa définition pourrait être rédigée en des termes qui excluraient de la définition d'une lettre au moins quelques-uns des articles dont le membre a parlé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me souviens du temps de l'ancienne télégraphie qui prenait l'allure d'un homme a bicyclette qui venait porter le télégramme et, maintenant, je suppose qu'on le téléphone et puis on le jette a la poste en guise de confirmation.

Le coprésident (M. Beatty): Joe, si je comprends bien ce qui vous tracasse, c'est le fait que la confirmation étant livrée par la poste, ceci pourrait avoir pour effet d'intégrer toute l'étape des communications électroniques . . .

M. Reid (St. Catharines): Il faudrait que ce soit un envoi admissible, monsieur le président, parce qu'il est placé dans une enveloppe, adressé selon la norme qu'on vient de nous donner, et mis à la poste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien l'intention du ministre; que ce soit un envoi admissible, la chose même qu'on met à la poste.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense toutefois que la question de monsieur Reid a trait au message par télécommunications qui finalement fait surface par écrit. Est-ce du courrier parce qu'une copie noir sur blanc est également mise à la poste en guise de confirmation? Est-ce bien la question?

M. Reid (St. Catharines): C'est exact.

M. Eglington: Je ne pense pas qu'il pourrait faire partie de l'exclusion ajoutée au paragraphe 15.(1); même si, d'une manière ou d'une autre, il devenait une lettre, cela surviendrait au cours de la transmission par des moyens électroniques ou optiques.

M. Reid (St. Catharines): Alors, M. le président, ma question est celle-ci. Si la télécommunication reçue par voie téléphonique du poste terminal n'est pas touchée par le texte,

[*Text*]

it a little bit to say that the confirming communication is part of the monopoly of the post office?

Mr. Eglington: A letter confirming the cable would be part of the monopoly at present.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Which it is now. They do not send a little man around with a bicycle any more. I have not seen one for years. They phone and then just put it in the mail. Keep on phoning until they . . .

Mr. Eglington: But the point that I think the Industrial Assembly and the Province of Ontario want to raise and be sure of is that if there is a return to facsimile copies being sent by boys on bikes or pink ladies or whatever . . .

Mr. Reid (St. Catharines): Courier service is now . . .

Mr. Eglington: . . . or something of that kind, that the hard copy with an address and other identification, code et cetera, will not get roped in under the definition of letter and then be part of the monopoly of the post office. I think what they want is to be able to be free to deliver the facsimile that the videotex machine makes to whomsoever it is addressed without having to put it into the mail, because that would destroy the speed element.

Mr. Reid (St. Catharines): One last comment, Mr. Joint Chairman. If then the hard copy is subject to monopoly, how can we ensure that the penalty sections do not apply, except for these few which we have referred to? I am talking about the delivery of the hard copy, the fact that I have earlier received that communication by other means. I want to be free from any prosecution or penalty that might arise by reason of this dual delivery of the some message.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think counsel's feeling was that the telecommunications aspect would not under any circumstances be covered by monopoly provisions, and consequently the penalty provisions would not apply. In the case of the hard copy being delivered, that is precisely the status quo; that the monopoly provisions as they relate today to that sort of delivery would be unchanged from what they are today, so you would be no more in jeopardy as a result of this bill than you are today, if I understand counsel correctly.

Mr. Eglington: Yes, that is what I understand the position to be and I think the various associations who have sent in briefs say that the state of the art has changed so much that the actual method of transmission should be freed from the monopoly. That includes not only the electronic or optical part, but the actual carrying of the document to somebody else.

• 2050

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think perhaps it might be useful to clarify at this point in terms of what our function is, relative to that of the Miscellaneous Estimates Committee.

[*Translation*]

n'est-ce pas exagérer quelque peu que de dire que la confirmation écrite fait partie du monopole du bureau de poste?

M. Eglington: A l'heure actuelle, une lettre de confirmation du télégramme ferait partie du monopole.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ainsi actuellement. Ils n'envoient plus un petit bonhomme à bicyclette. Il y a des années que je n'en ai pas vu un. Ils téléphonent et puis ils le jettent à la poste. Ils continuent d'appeler jusqu'à . . .

M. Eglington: Le point que l'Industrial Assembly et la province de l'Ontario veulent soulever, toutefois, ce dont ils veulent s'assurer, c'est que dans l'éventualité de la transmission de fac-similés par des garçons à bicyclettes ou par le service «pink ladies» ou autre . . .

M. Reid (St. Catharines): Le service de messageries est maintenant . . .

M. Eglington: . . . ou quelque chose du genre, que le document noir sur blanc portant adresse et autres coordonnées, code, et caetera, ne sera pas intégré dans la définition du mot lettre et ainsi faire partie du monopole du bureau de poste. Ce qu'ils désirent, selon moi, c'est d'avoir la liberté de livrer les fac-similés, produits par les compositeurs de textes vidéo, au destinataire quelqu'il soit, sans avoir à les mettre à la poste parce que cela anéantirait le facteur rapidité.

M. Reid (St. Catharines): Une dernière observation, monsieur le coprésident. Si, donc, le document noir sur blanc est assujetti au monopole, comment alors nous assurer que les articles prévoyant les peines ne s'appliqueront pas, sauf pour les rares cas auxquels nous avons fait allusion? Je parle de la livraison du document noir sur blanc et du fait que j'ai reçu cette même communication antérieurement par d'autres moyens. Je veux être à l'abri d'une poursuite ou d'une peine qui pourrait survenir à cause de cette double livraison du même message.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que le conseiller juridique avait le sentiment que l'aspect télécommunication ne serait pas du tout couvert par les dispositions relatives au monopole et qu'en conséquence les dispositions relatives aux peines ne s'appliqueraient pas. Pour ce qui est de la livraison du document noir sur blanc, c'est donc exactement l'état actuel des choses, c'est-à-dire que les dispositions relatives au monopole telles qu'elles se rapportent présentement à cette sorte de livraison demeureraient les mêmes. Ainsi, donc, en vertu de ce projet de loi, votre position ne serait pas plus risquée qu'elle ne l'est aujourd'hui, si j'ai bien saisi l'explication du conseiller juridique.

M. Eglington: Oui, c'est ainsi que je comprends la situation et je pense que les diverses associations qui nous ont communiqué des mémoires nous disent que l'état des choses a tellement changé que le mode actuel de transmission devrait échapper au monopole. Ceci inclut non seulement l'étape électronique ou optique, mais le transport même du document à quelqu'un d'autre.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que ce serait sans doute utile de préciser notre fonction à cet égard, en opposition à celle du Comité des prévisions budgétaires en général. En

[*Texte*]

The policy aspects of the bill by and large can be dealt with by Miscellaneous Estimates. The whole question of whether the post office should have a monopoly in the first place, for example, will be properly addressed by that committee as opposed to ours. Now, I think where our concern is most valid is as it relates to giving undefined regulatory powers to extend the monopoly beyond what it is today, but I do not know that we have the right—Mr. Joint Chairman, you can correct me if I am wrong—to examine whether the monopoly that exists today should continue to exist; only whether by a regulation it is possible for them to extend it. And indeed even if in the bill itself the government were explicitly to put down in the bill that it was going to extend the monopoly provisions not by regulations but by a specific clause in the bill, that would be beyond our jurisdiction and would have to be looked at by Miscellaneous Estimates. Our concern is over whether or not the government is being given power to regulate, be it to extend its monopoly by regulations or to prescribe rates or anything else by regulation, and whether or not that changes from the status quo; whether or not we are satisfied that there is due process ensured in that, and that there would be proper scrutiny by Parliament afterwards. But policy questions as such I guess Miscellaneous Estimates would have to deal with.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose also that if it is not absolutely clear, what the legal position is about one of those services. If it were downtown, it would be ridiculous to put it in the mail when you can deliver it the next day. You know, if you take Toronto, everything is within 100 or 200 yards of each other. I am quite sure that something comes through electronically, you just have some messengers there to go out every half hour and cover each of the big towers or something. Should that go into the mail? I mean, maybe it is really the definition of how far the courier services can go. I recall some statement somewhere that most of them are operating illegally now. Should there not be proper definition of just what they can and cannot do? I think there was some suggestion that if they charge more—was that not it?—an appreciable amount more than the post office, then they would be . . . was not that the idea . . . ?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, there has been some indication that that might be an approach taken to solving the problem of couriers. When Mr. Ouellet was here last week, he spoke about the reality of charging for fast service and he seemed to suggest that that reality would find its way into the bill by amendment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that was it, so at this time on that, if there is amendment in the bill which recognizes the reality of the fast downtown courier service, then I think that would take care of the . . .

[*Traduction*]

principe, les éléments de politiques du projet de loi sont du ressort du Comité des prévisions budgétaires en général. C'est à ce comité plutôt qu'au nôtre que revient la responsabilité de décider, par exemple, si de toute manière la poste devrait jouir d'un monopole. Je crois, toutefois, que c'est à nous qu'il appartient de se se prononcer lorsqu'il s'agit de donner des pouvoirs non définis de faire des règlements dans le but d'élargir le monopole au-delà de ce qu'il est aujourd'hui, mais à mon sens nous n'avons pas le droit—si je me trompe, rappelez-moi à l'ordre monsieur le co-président—de nous interroger sur la question de savoir si le monopole actuel doit se continuer ou non; seule est de notre ressort la question de l'extension possible du monopole par le biais de la réglementation. A vrai dire, si le gouvernement inscrivait dans le projet de loi une disposition explicite élargissant le monopole, non pas par un règlement mais directement dans le projet de loi, cela serait hors de notre compétence et il reviendrait alors au Comité des prévisions budgétaires en général de s'y intéresser. Ce qui nous regarde c'est de savoir si, oui ou non, le gouvernement se voit accorder le pouvoir de faire des règlements, que ce soit pour élargir le champ du monopole ou pour prescrire des tarifs ou toute autre chose, et si la situation s'en trouve changée; si, oui ou non, nous avons la conviction que l'application régulière de la loi est assurée et que le Parlement pourra par la suite faire les vérifications qui s'imposent. Quant aux questions de politiques, je suppose que le Comité des prévisions budgétaires en général devra s'en charger.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'imagine également, si ce n'est pas absolument clair, ce qu'est la situation juridique au sujet de l'un de ces services. Si cela se passe au centre ville, ce serait ridicule d'utiliser la poste quand vous pouvez en assurer la livraison le lendemain. Prenons l'exemple de Toronto. Vous savez, tout se trouve dans un rayon de 100 ou 200 verges. Je suis à peu près sûr que si un message arrive par voie électronique, vous envoyez simplement des messagers à toutes les demi-heures et ils font le tour des gratte-ciel. Ce message devrait-il être expédié par la poste? Peut-être que c'est une question de préciser ce que doivent englober les services de messageries. J'ai souvenance d'une déclaration, à un moment donné, que l'exploitation de la plupart de ces services de messageries est illégale. Ne devrait-on pas définir précisément ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils ne doivent pas faire? Certains avaient suggéré, je pense, que si leurs tarifs sont plus élevés—c'est cela n'est-ce pas?—considérablement plus hauts que ceux de la poste, alors ils seraient . . . c'est bien là l'intention n'est-ce pas . . . ?

M. Eglington: Monsieur le président, je pense qu'en effet on a laissé entendre que ce pourrait être une façon de résoudre le problème des services de messageries. Lors de sa visite la semaine dernière, M. Ouellet a parlé du réalisme d'exiger un prix convenable pour un service rapide et il semblait insinuer que ce réalisme pourrait bien être introduit dans le projet de loi, grâce à un amendement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui c'est bien ça. Donc, si on apporte un amendement au projet de loi pour tenir compte de l'existence du service rapide de messageries au centre ville, alors je suis d'avis que cela règlera le . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Joe, would your concern be satisfied with a recommendation that Mr. Ouellet indicated to the committee before, that where the cost charged is several times that of postal delivery of a first-class letter, then he feels it is a proper place for the couriers to compete, but if they are charging lower rates comparable to that of first-class mail, they are essentially then skimming first-class mail?

Mr. Reid (St. Catharines): I come back, I think, Mr. Joint Chairman, to the basic position which it seems the committee of the chairmen have taken, that we are simply maintaining the statu quo of the present position. I anticipate some difficulty perhaps, just as the Joint Chairman, Senator Godfrey, has pointed out. What about messenger delivery? What about the courier service which is so practical in situations of this nature? Will we, at some future date, be attempting to bring them into the network of monopoly? When you look at the other policy position of user-pay of the Crown corporation, you might not always be in a practical position of saying that the courier or messenger must be paid more per item than that of that high-cost postal service that we will get ten years from now. I am prepared not to belabour the matter, but I do not anticipate an easy road down the line.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Were there other members of the committee on this specific point? Mr. Weatherhead?

• 2055

Mr. Weatherhead: Well, Mr. Chairman, I tend to agree with what you as joint chairmen are saying and what the minister referred to in his meetings before us, that the status quo is intended to remain, the same. The monopoly is only for the first-class mail. The courier situation may be theoretically a bit difficult in some cases, but he has said on different occasions that he does not expect any difficulties with the way the situation is at the present time, and I think realistically he does not want to say too much or mind too much what the Crown corporation may want to sue for in the future. Obviously, there are a lot of exceptions here as far as the present couriers are concerned, and he has talked about more expensive ways of delivering the mail by courier.

I think we will have a full discussion of it in the Miscellaneous Estimates Committee. We certainly had a full house last night. We had a very worthwhile steering committee meeting this afternoon which has things back on the road, and I think the minister made his position pretty clear. I think counsel has really confirmed that. I think the Government of Ontario will be heard by the Miscellaneous Estimates Committee, subject to the committee's approving that, but that is the present intention and we will be hearing a number of witnesses. That is the present intention, so I do not know just what more I can add to the situation at the present time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They have agreed to hear witnesses?

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Joe, seriez-vous satisfait de la recommandation dont M. Ouellet a fait part au comité auparavant, à l'effet que si le prix exigé est plusieurs fois celui de la livraison postale d'une lettre de première classe, il est d'avis qu'il y a place pour la concurrence des services de messageries, mais si ces derniers chargent un tarif inférieur à celui du courrier de première classe, essentiellement ce qu'ils font c'est de prendre la meilleure partie du courrier de permière classe?

M. Reid (St. Catharines): J'en reviens, je pense monsieur le président, à la position, fondamentale adoptée semble-t-il par le comité ou le président, que nous maintenons simplement la situation qui prévaut à l'heure actuelle. Je prévois certaines difficultés, comme l'a souligné le coprésident, le sénateur Godfrey. Qu'arrivera-t-il à la livraison par messagers? Et que dire du service de messageries qui est tellement pratique dans des situations de ce genre? Essayerons-nous, à un moment donné, plus tard, de les intégrer au réseau du monopole? Quand vous constatez cette autre politique des sociétés de la Couronne en vertu de laquelle l'usager paie les frais, alors vous songez que vous ne serez pas toujours en mesure de dire que le messager ou le service de messageries doit recevoir plus pour chaque article livré que le prix fort du service postal qui sera le nôtre dans dix ans. Je n'ai pas l'intention d'insister davantage, mais je n'anticipe pas l'avenir comme une partie de plaisir.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un d'autre a-t-il quelque chose à dire sur cette question? Monsieur Weatherhead?

M. Weatherhead: Voici, M. le président. Je crois bien être d'accord avec ce que vous deux dites, en vos qualités de co-présidents, et ce dont parlait le ministre lorsqu'il nous a rendu visite, c'est-à-dire que l'intention est de conserver le statut quo. Le monopole s'applique uniquement au courrier de première classe. Peut-être la situation du courrier est-elle parfois quelque peu difficile, mais il a dit à diverses occasions qu'il n'entrevoit pas de difficultés dans la situation actuelle et, d'une façon réaliste, je pense qu'il ne veut pas en dire trop ou trop présumer ce que la société de la Couronne voudra faire plus tard. De toute évidence, il y a en ce domaine plusieurs exceptions relatives aux services de messageries, et il a fait état de procédés dispendieux de livraison des lettres par les services de messageries.

Nous aurons, je crois, l'occasion d'en discuter à fond au Comité des prévisions budgétaires en général. Hier soir, nous avons sûrement fait salle comble. Cet après-midi, nous avons eu une très bonne réunion du comité directeur qui a remis les choses sur la bonne voie et je pense que le ministre a établi clairement sa position. Le conseiller juridique l'a d'ailleurs confirmé. Pour ce qui est du gouvernement de l'Ontario, le Comité sur les prévisions budgétaires en général l'entendra, si le comité l'entend ainsi, mais c'est ce qu'il compte faire et nous entendrons d'ailleurs un certain nombre de témoins. C'est ce qui est prévu pour l'instant, et je ne vois pas ce que je pourrais ajouter pour clarifier la situation en ce moment.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils sont convenus d'entendre des témoins?

[*Texte*]

Mr. Weatherhead: Subject to the committee's confirming it after at a general meeting.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are there many witnesses? I think there was some controversy.

Mr. Weatherhead: Perhaps a dozen or so.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Were there any further questions on this point? Could I ask counsel then; one of the concerns that was expressed to me after the last meeting dealt with this question of definition of a letter and the exclusion there. In your opinion, would there be any possibility of electronic funds transfer being roped in under this definition and not being excluded under Clause 15.(1)? I think one of the concerns Ontario had was that an electronic direct funds transfer system could get roped in under this, and it could be required that they go through a postal monopoly and that it might not be caught by the amendments proposed by the minister.

Mr. Eglington: Well, a transfer of funds could certainly be mailable matter under the definition section, but it would not be an item of mailable matter that weights 500 grams or less, presuming, of course, that the only thing that stops something from being a letter is that it is an electronic impulse and therefore it does not have any weight, but even if it were a letter, it would be in the course of transmission by electronic or optical means. It would, therefore, be excluded from the monopoly, but I think it still raises the same point as to how the direction to transfer funds gets to the electronic machine that sends the impulse, and what happens to that direction at the other end in the electronic machine. Now, if it is all hooked up to a series of computers that operate people's accounts automatically, there should be no problem, but if there is a document which is keyed into a machine and then produces another document at the other end which has to be taken somewhere, you run again into the question of the postal monopoly over the facsimile or hard copy at either end of the transmission.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I may want to come back to that. Did you want to continue then?

Mr. Eglington: At our first meeting, the minister indicated that paragraphs (e) and (f) of Clause 17. (1) were to be deleted and replaced by specific clauses in the bill, so those provisions are no longer any concern to this committee. Clause 17. (1)(d) was also to be deleted and Clause 17. (1)(g) was to be combined with Clause 17. (1)(a). The substance of Clause 17. (1)(1) was to be put into one of the exclusionary paragraphs in Clause 15. (1).

• 2100

In Clause 17. (1)(m), the committee was concerned about the words that appear at the end of the paragraph:

> . . . or in any other circumstances specified in the regulations;

those words relate to a power to hold mail in any other circumstances specified in the regulations. The explanation which I received from the post office officials in that regard

[*Traduction*]

M. Weatherhead: Sous réserve de ratification par le comité réuni en séance plénière.

Le coprésident (M. Beatty): Les témoins seront-ils nombreux? Il y avait une controverse, je pense.

M. Weatherhead: Sans doute, une douzaine environ.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Alors, je m'adresse au conseiller juridique. L'une des préoccupations dont on m'a fait part à la suite de la dernière séance concernait cette question de la définition d'une lettre et de ce qui en était exclu. A votre avis, se pourrait-il qu'un transfert de fonds par voie électronique tombe sous le sens de cette définition et qu'il ne soit pas exclu du paragraphe 15(1)? L'un des soucis de l'Ontario, je pense, c'est qu'un système électronique de transfert immédiat de fonds pourrait être assimilé à cette définition et alors il pourrait devoir passer par le monopole postal, et il se pourrait que les amendements proposés par le ministre ne l'englobe pas.

M. Eglington: Bien sûr, un transfert de fonds pourrait être un envoi transmissible en vertu de l'article sur les définitions, mais ce ne pourrait être un envoi transmissible pesant 500 grammes au moins, en prenant pour acquis, bien sûr, que tout ce qui empêche la chose d'être une lettre c'est un signal électronique et, en conséquence, elle ne pèse rien; mais même s'il s'agissait d'une lettre, elle le serait dans le cours d'une transmission par des moyens électroniques ou optiques. Donc, le transfert serait exclu du monopole, mais à mon avis cela soulève le même point de la forme que revet l'ordre de transférer les fonds pour parvenir à l'appareil électronique qui transmet le signal et de ce qui se produit à l'autre bout dans l'autre appareil électronique. Bon, si tout est relié par une série d'ordinateurs qui comptabilisent automatiquement les comptes des gens, cela ne devrait pas poser de problèmes. Si, toutefois, un document est inséré dans l'appareil et qu'il produit à l'autre bout un autre document qui doit être porté quelque part, vous êtes à nouveau confrontés au monopole postal sur le facsimilé ou le document noir sur blanc à un bout ou l'autre de la transmission.

Le coprésident (M. Beatty): Je reviendrai peut-être sur ce point. Désirez-vous poursuivre?

M. Eglington: Lors de notre première réunion, le ministre a indiqué que les alinéas *e*) et *f*) du paragraphe 17. (1) seraient biffés et remplacés par des articles spécifiques dans le projet de loi; donc, ces dispositions ne concernent plus le Comité. L'alinéa 17. (1)*d*) devait également être retiré et l'alinéa 17. (1)*g*) devait être réuni à l'alinéa 17. (1)*a*). L'essentiel du paragraphe 17. (1) devait être transposé dans l'une des exceptions énumérées dans le paragraphe 15. (1)

Le Comité s'inquiétait des mots qui terminent l'aliéna 17. (1)*m*):

> . . . soit pour l'une des raisons prévues par les règlements;

les mots ont trait au pouvoir de garder le courrier pour toutes autres raisons mentionnées dans le règlement. Les cadres du ministère des Postes m'ont fourni l'explication suivante à ce

[*Text*]

was that once matter is put in the mail, there is an obligation on the post office, as there would be on the postal corporation, to proceed to deliver it. Sometimes matter of the nature of cheques and other items is put in the mail and it is not desired that they be delivered immediately. Apparently this is especially so in the case of anticipated work stopages. This provision was put in there to enable the corporation to make regulations giving itself power to hold up mail in such situations. What the committee has to decide is whether or not the general power conferred by Clause 17. (1)(m) is reasonable in light of any fears that may exist about regulations appearing that authorize the holding up of mail for purposes that are collatoral to the proper functioning of the post office.

The explanation which I received related to the proper functioning of the post office in providing a service to customers, but there would certainly be power under Clause 17. (1)(m) to make regulations that provided for the holding up of mail in circumstances that had nothing to do with the benefit of the post office's customers or for the proper operation of the post office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, they certainly cover the question

at the request of the sender or addressee thereof,

so they do not have to worry about that in an anticipated strike.

or in any other circumstances specified in the regulations;

you do not need:

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Your concern, Graham, was over the

or in any other circumstances specified in the regulations

as being excessive.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. What do you mean by, committed to the mail in anticipation of work stoppages, like cheques? That would be where there is a work stoppage and the person who makes out the cheque sends it along in advance and says he may have a strike or work stoppages in the post office itself, or whatever?

Mr. Eglington: Both.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, in the first case, that is already covered by Clause 17. (1) (m), "at the request . . . thereof". What other case could there be that they should hold it up?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Would Mr. Weatherhead be able to give us any information on that?

Mr. Weatherhead: No, I am sorry, I cannot.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry. Do committee members follow the point that the joint chairman is concerned about?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is in Clause 17.(1) (m).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): His argument is that the phrase:

or in any other circumstances specified in the regulations

[*Translation*]

sujet: une fois qu'une chose est mise à la poste, le ministère des Postes a l'obligation de procéder à sa livraison, et il en sera de même pour la société des postes. Il arrive que des choses comme des chèques soient mises à la poste bien qu'on ne souhaite pas qu'elles soient livrées immédiatement. Ceci survient particulièrement lorsqu'on anticipe un arrêt de travail. Le but de cette disposition est donc d'autoriser la société à se donner par règlement le pouvoir de garder le courrier lors de situations semblables. Le Comité doit donc décider si le pouvoir général conféré par l'aliéna 17. (1)*m*) est raisonnable, compte tenu des craintes potentielles d'un règlement éventuel autorisant la garde du courrier à des fins collatérales à celles de la bonne administration de la poste.

Celle-ci, m'a-t-on expliqué au ministère, s'entend par rapport à la fourniture du service à la clientèle, mais, en vertu de l'aliéna 17. (1)*m*), il sera possible de faire des règlements prévoyant la garde du courrier pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'intérêt du client ni la bonne administration de la poste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ont sûrement pris soin du cas par les mots

soit à la demande de son expéditeur ou de son destinataire

alors ils n'ont pas à s'en inquiéter dans le cas d'une grève probable. Les mots

soit pour l'une des raisons prévues par les règlements;

ne sont pas nécessaires.

Le coprésident (M. Beatty): Vous craignez, Graham, que les mots

soit pour l'une des raisons prévues par les règlements

dépassent la mesure.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact. Que signifie confié à la poste par anticipation d'un arrêt de travail, un chèque par exemple? Ceci se produirait lorsqu'il y a un arrêt de travail et que le tireur du chèque l'expédie à l'avance et dit . . . l'arrêt de travail pourrait en être un au bureau de poste même ou ailleurs?

M. Eglington: Les deux possibilités sont concevables.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors, dans le premier cas, cette situation est déjà prévue à l'alinéa 17. (1)*m*) par les mots «à la demande de . . .». Pour quelle autre raison pourrait-on garder le courrier?

Le coprésident (M. Beatty): M. Weatherhead, êtes-vous en mesure de nous fournir des éclaircissements à ce sujet?

M. Weatherhead: Je regrette, mais je ne le peux pas.

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi. Les membres ont-ils bien saisi le point qui tracasse le co-président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est à l'alinéa 17.(1)*m*).

Le coprésident (M. Beatty): Selon lui, les mots

soit pour l'une des raisons prévues par les règlements

[*Texte*]

is redundant. If the concern is in fact that the sender may want to get it back out of the mail in case of a work stoppage, then the broad discretionary power being given

or in any other circumstances specified in the regulations

is too broad.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I would say, rather than hold us up, the explanation there does not really satisfy when you already have, "at the request of the sender or addressee," so why do we not ask our counsel to go back at them and find out if they can think of any other legitimate case whereby they are going to need a regulation.

Mr. Eglington: It is always, of course, quite possible, indeed probable, Mr. Chairman, that I misinterpreted it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. Just find out so we can deal with the thing.

Mr. Eglington: Now, Clause 17.(1) (o). In response to a question from Mr. Dubois at the last meeting, Mr. Ouellet made it clear that this paragraph could be used in conjunction not only with fund transfer arrangements, but also with the revival of banking operations by the postal corporation. I am not sure whether that is the point which the Canadian Bankers' Association wishes to address or not. One of their representatives has telephoned on several occasions indicating that the association wished to appear and promising a written submission, but the submission has not arrived and I am not sure which point or points the association wishes to address.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But you are certainly not going to be able to advise the bank without other legislation, I would not think, or is it already in place so they can . . . ?

Mr. Eglington: Well, there is definitely authority under the present act to do so, and Mr. Ouellet indicated at the last meeting that Clause 17.(1) (o) in conjunction with Clause 36 was just a reproduction in somewhat contracted form of the existing provisions, which he characterized to Mr. Dubois as a sleeper.

• 2105

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you think they could start up a postal bank in some way without anything more than what is already there?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, that seemed to be the drift of Mr. Ouellet's evidence last Thursday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Unless they can find out some other section, that is the most casual way of starting a bank.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have you seen Clause 36 as well?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have not really looked at it all through.

[*Traduction*]

sont une redondance. Si, en réalité, le point c'est que l'expéditeur voudra peut-être retirer le courrier de la poste si un arrêt de travail ce produit, alors le large pouvoir discrétionnaire conféré par les mots

soit pour l'une des raisons prévues par les règlements

est trop large.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Plutôt que de nous attarder là-dessus, je dirais que l'explication ne nous donne pas réellement satisfaction puisqu'il y a déjà les mots «à la demande de son expéditeur ou de son destinataire» et alors pourquoi ne pas demander à notre conseiller juridique de communiquer à nouveau avec eux pour voir s'ils peuvent imaginer d'autres cas légitimes qui nécessiteraient un règlement.

M. Eglington: Il est toujours possible, et même probable, Monsieur le président, que j'aie mal compris.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Veuillez vous renseigner, que nous puissions en finir.

M. Eglington: Passons maintenant à l'alinéa 17. (1) *o*). Suite à une question de M. Dubois à la dernière séance, M. Ouellet précisa que cet alinéa pourrait servir non seulement par rapport aux ententes de transfert de fonds mais également dans l'éventualité de la reprise des opérations bancaires par la société des postes. J'ignore si c'est sur cette disposition que l'Association des banquiers canadiens désire se prononcer. L'un de leurs représentants a téléphoné à plusieurs reprises pour dire que l'Association désirait comparaître et soumettre un mémoire, mais nous ne l'avons pas reçu et je ne suis pas certain des points sur lesquels l'Association veut se prononcer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous ne pourrez sûrement pas arriver à créer la banque sans un autre texte législatif, du moins je ne le crois pas, ou est-ce déjà prévu de sorte qu'ils pourront . . .

M. Eglington: La loi actuelle autorise sûrement à le faire, et M. Ouellet a fait remarquer, lors de la dernière séance, que le texte de l'alinéa 17.(1)*o*) joint à celui de l'article 36 n'étaient en somme qu'une reproduction comprimée des dispositions existantes qu'il a qualifié d'en-cas, en s'adressant à M. Dubois.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Croyez-vous qu'il pourrait mettre sur pied une banque des postes sans un texte plus explicite que celui-là?

M. Eglington: Monsieur le président, ce semble être le sens général du témoignage de M. Ouellet, jeudi dernier.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A moins qu'il puisse s'appuyer sur un autre article, ce serait une manière bien fortuite de lancer une banque.

Le coprésident (M. Beatty): Avez-vous pris connaissance de l'article 36 également?

Le coprésident (sénateur Godfrey): A vrai dire, je n'ai pas examiné le projet de loi au complet.

[*Text*]

Mr. Eglington: Clause 36 begins by defining "deposited amount" in terms of money put on deposit with the corporation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But that is, "for transmission by post."

Mr. Eglington: That says, "or left with."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): ". . . but does not include an amount . . ."

The Joint Chairman (Mr. Beatty): This could be seen to refer to postal money orders, but could go beyond that. Is that what you are saying?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I see. I can see it would be useful to have that in there in case they want to start up a bank without any other legislation—it is already in there—but I would be curious to know about it.

Mr. Eglington: Mr. Ouellet on Thursday indicated it was maintenance of the status quo.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I remember.

Mr. Eglington: Clause 17.(1)(*t*); the committee's concern in this instance goes back to a lot of problems it has had not only with the post office but especially with the Department of Transport over the implementation of international agreements by regulations. The committee's usual view is that this is improper and that international agreements should be implemented by Parliament, but there is specific authority in the existing Post Office Act to implement agreements by regulation, and paragraph (*t*) of Clause 17.(1) reproduces the existing arrangements.

What the committee really, I think, is requesting in this instance is that the post corporation disclose in any case where they are implementing an international agreement or arrangement, that that is what they are doing, and of course in order to check the validity or propriety of the regulation, it would be necessary to have access to the arrangement or agreement to make sure that what was in fact being done was to implement it.

The representatives of the post office indicated to me that the difficulty with making such disclosure is that the corporation would be reluctant to disclose an agreement or arrangement where this might be thought by the corporation to be prejudicial to its competitive position with other conveyers of information, messages and funds. There are several ways of getting around that problem. One, of course, is simply to insist that Clause 17.(1)(*t*) be amended to require disclosure of the agreement. The other is to make the agreement or arrangement available in camera to this committee for the purpose of scrutinizing the regulation whenever the corporation objects to making the agreement or arrangement public.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is there any comment on that?

[*Translation*]

M. Eglington: L'article 36 définit, en premier lieu (dans le texte anglais), le mot «dépôt» dans le sens des sommes remises à la Société pour dépôt.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, mais pour «transmission par la poste».

M. Eglington: C'est écrit "or left with" (le texte français du projet de loi utilise une seule expression «remises à», contrairement à l'anglais qui en emploie deux dont «left with»).

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . à l'exclusion des sommes . . ."

Le coprésident (M. Beatty): Cela semble être une référence aux mandats de poste, mais peut-être à plus que cela. Est le sens de votre observation?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah bon! Je me rends compte que c'est utile au cas où ils voudraient mettre une banque sur pied sans autre loi—c'est déjà là—mais je serais curieux de connaitre leur intention.

M. Eglington: Jeudi dernier, M. Ouellet a dit que cela revenait à préserver le *statu quo.*

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je m'en rappelle.

M. Eglington: L'alinéa 17.(1)*t*). L'intérêt du Comité, cette fois-ci, remonte à une foule de difficultés qu'il a eu non seulement avec le ministère des Postes mais aussi avec le ministère des Transports au sujet de l'application des conventions internationales en ayant recours aux règlements. D'habitude, le Comité considère que ce moyen n'est pas correct et que c'est au Parlement qu'il revient d'appliquer les conventions internationales, mais la présente Loi sur les Postes autorise de façon spécifique l'usage des règlements pour l'application des conventions internationales, et l'alinéa 17.(1)*t*) est un reflet fidèle de la situation actuelle.

A mon avis, dans ce cas-ci, le comité demande au ministère des Postes de divulguer, chaque fois qu'il applique une convention internationale ou un arrangement, que c'est ce à quoi il s'emploie, et, bien sûr, pour être en mesure de juger de la validité ou de l'à-propos du règlement, il faudrait nécessairement avoir accès à l'arrangement ou à la convention afin de s'assurer que ce que le ministère est en train de faire, c'est bien d'appliquer cette convention-là ou cet arrangement-là.

Le représentant du ministère des Postes m'a souligné que la divulgation comporte une difficulté; en effet, la société des Postes hésiterait à divulguer une convention ou un arrangement si, à son avis, cela pourrait nuire à sa position concurrentielle avec d'autres entreprises de transmission de renseignements, de messages et de fonds. Ce problème peut se solutionner de plusieurs façons. L'une d'entre elles, c'est, bien entendu, d'insister tout simplement pour que l'alinéa 17.(1)*t*) soit amendé afin ce rendre obligatoire la divulgation de la convention. Une autre serait la communication à huis clos de la convention ou de l'arrangement à notre Comité afin qu'il puisse examiner le règlement, chaque fois que la société aurait des objections à divulguer publiquement la convention ou l'arrangement.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il une observation à ce sujet?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now we are getting into freedom of information.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Were there any questions or observations with regard to that point?

Mr. Reid (St. Catharines): Who prescribes what is fair and reasonable, Mr. Chairman?

Senator Lafond: Have we got an illustration of what is a postal agreement or arrangement that can be contemplated under this paragraph?

Mr. Eglington: Senator Lafond, there is the Universal Postal Union, and eventually . . .

Senator Lafond: Surely that is not confidential.

Mr. Eglington: . . . the detailed regulations thereunder. The case that came up where the committee ran into trouble with this before with the post office was with the prohibited mail regulations. I simply do not know what other regulations there are on foot which reflect international agreements. Very often, I think, officials of the government or civil servants make informal arrangements. They then use existing enabling powers to implement those informal arrangements. The Department of Transport evidently does this to some considerable extent.

• 2110

Now to the extent that another enabling power could be used, it would not be necessary to rely on Clause 17.(1)(*t*), but where no other power is available and Clause 17.(1)(*t*) is relied upon, it would be necessary, to assess the validity and propriety of the regulation, to be able to see the agreement.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This would not be an international thing necessarily. This could be a postal agreement with something like the T. Eaton Company.

Senator Lafond: That is it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is commercial.

Senator Lafond: If it is an international agreement under the Universal Postal Union, there is nothing confidential about it; there is no reason why it should not be revealed. On the other hand, if this contemplates agreements or arrangements with a particular client or user of the post office to give him preferential rates or something of the sort, giving him an unfair advantage over other potential clients in a similar situation, I think then surely that should not be confidential and that should be submitted to a committee and reviewed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Except there is another provision here for those kind of things.

Mr. Eglington: That is Clause 17.(4).

Senator Lafond, there is Clause 34, which relates specifically to agreements or arrangements with the government of any country or any independent postal authorities. I have always taken Clause 17.(1)(*t*) to relate to that. There was a sugges-

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pénétrons maintenant dans le domaine de la liberté d'information.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il des questions ou des observations sur ce point particulier?

M. Reid (St. Catharines): Monsieur le président, qui décide de ce qui est juste et raisonnable?

Le sénateur Lafond: Avons-nous un exemple d'une convention ou d'un arrangement postal qui interviendrait en vertu de cet alinéa?

M. Eglington: Monsieur le sénateur Lafond, il y a l'Union postale universelle et, éventuellement . . .

Le sénateur Lafond: Sûrement, cela n'est pas confidentiel.

M. Eglington: . . . les règlements détaillés qui s'ensuivront. Il y a eu un cas où le Comité eut des démêlés avec le ministère des Postes au sujet du règlement relatif au courrier interdit. J'ignore totalement s'il existe d'autres règlements qui sont le pendant de conventions internationales. Je pense que, très souvent, les officiels du gouvernement ou les fonctionnaires concluent des arrangements officieux. Ils utilisent alors les pouvoirs déjà disponibles pour appliquer les arrangements officieux. De toute évidence, le ministère des Transports s'adonne à cette pratique sur une grande échelle.

Dans la mesure où on utiliserait un autre pouvoir habilitant, il ne serait pas nécessaire d'avoir recours à l'alinéa 17.(1)(*t*), mais s'il n'y a pas d'autre pouvoir et que l'on s'appuie sur l'alinéa 17.(1)(*t*), il serait alors nécessaire d'être capable de voir la convention afin d'apprécier la validité et l'à-propos du règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne s'agirait pas nécessairement d'une chose de nature internationale. Ce pourrait être un accord postal avec une entité comme la compagnie Eaton.

Le sénateur Lafond: C'est bien ça.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est commercial.

Le sénateur Lafond: S'il s'agit d'une convention internationale sous l'empire de l'Union postale universelle, il n'y a rien de confidentiel là-dedans; rien n'en empêche la divulgation. Par ailleurs, si le but est de conclure des conventions ou des arrangements postaux avec un client ou un usager en particulier afin de lui accorder des taux préférentiels ou quelque chose du genre, ce qui lui donnerait un avantage injuste vis-à-vis d'autres clients potentiels qui seraient dans une situation similaire, alors je pense qu'assurément cela ne devrait pas être confidentiel, mais être soumis au Comité et passé en revue.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sauf qu'il y a une autre disposition pour ce genre de choses.

M. Eglington: Le paragraphe 17.(4).

Monsieur le sénateur Lafond, il y a l'article 34 qui concerne précisément les conventions ou les arrangements avec le gouvernement d'un pays ou une administration postale indépendante. J'ai toujours considéré que l'alinéa 17.(1)(*t*) était lié à

[*Text*]

tion, however, in one of the submissions received—I forget which one—that Clause 17(1)(*t*) went beyond implementing Clause 34 and included the sort of arrangement or agreement that you have referred to. Perhaps the committee needs to get clarification on that point.

Senator Lafond: That is what would worry me. Agreements between countries, or with the Universal Postal Union, no problems. That is above board and between countries. But if this can be used to give preferential treatment to some clients as opposed to others, then I do not see it at all.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I suppose that really is a matter of merits, though, is it not? Are we getting back to something the other committee should really be deciding?

Senator Lafond: The matter is one of regulations. It is more than jurisdiction.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The issue, Mr. Joint Chairman, is whether they should have that power to do it by a discretionary sense, by regulation. I suppose, Senator Lafond, if it were written into the act itself that there should be such-and-such deal with such-and-such a private company, it would be beyond our jurisdiction, but if it were a situation where by regulation they could legitimize that sort of a deal strictly on a discretionary basis, then it does fall under our aegis.

Senator Lafond: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It comes under that section, but again, whether or not the post office should be permitted to enter into discriminatory agreements is a pretty broad subject in itself.

Senator Lafond: That may be without this committee's jurisdiction, but if they want to do it, let them not do it by regulations because then it is within our jurisdiction.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, it does not do it by regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, it is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): ". . . otherwise than by regulation". I am talking about Clause 17.(4): "may prescribe rates of postage . . .»

The Joint Chairman (Mr. Beatty): This was Clause 17.(1)(*t*), Mr. Joint Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I realize that, but I was just using Clause 17.(4) to show . . . in other words, Clause 17.(4) does contemplate discriminatory things, and that is not by regulation.

Senator Lafond: That is by authority.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right. Yes, so they would just be confined to Clause 17.(4) then, in other words. Yes, due to the fact they have Clause 17.(4) in there, Graham, could we go back again to them and ask what other kind of agreements they have in mind under Clause

[*Translation*]

cette question. On a suggéré, toutefois, dans l'un des mémoires que nous avons reçus—j'oublie lequel—que l'alinéa 17.(1)*t*) allait au-delà de la mise en œuvre de l'article 34 et comprenait le genre d'arrangements ou de conventions dont vous avez parlé. Peut-être le Comité devrait-il obtenir des éclaircissements à cet égard.

Le sénateur Lafond: C'est ce qui m'inquiète. Il n'y a pas de problèmes au sujet des conventions entre pays ou avec l'Union postale universelle. C'est sans reproche et entre pays. Mais si l'on peut se servir de cette disposition pour accorder un traitement de faveur à certains clients au détriment d'autres clients, alors je ne suis pas d'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose, toutefois, que c'est réellement une question de fond, n'est-ce-pas? Sommes-nous en train de revenir à quelque chose, qu'en réalité, l'autre comité devrait décider?

Le sénateur Lafond: C'est une question de règlements. C'est plus qu'une question de compétence.

Le coprésident (M. Beatty): La question en jeu, monsieur le coprésident, c'est de savoir s'ils devraient avoir le pouvoir de le faire à leur discrétion, au moyen de la réglementation. Monsieur le sénateur Lafond, je suppose que si la loi disait noir sur blanc qu'il y aura un arrangement quelconque avec une entreprise privée en particulier, ce serait en dehors de notre compétence, mais si, au contraire, c'était par le biais d'un règlement qu'il pouvait rendre valide ce genre de marché conclu strictement sur une base discrétionnaire, alors cela tombe sous notre égide.

Le sénateur Lafond: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela relève de cet article, mais encore une fois, que le ministère des Postes ait ou non l'autorité de conclure des conventions discriminatoires est en soi un sujet plutôt vaste.

Le sénateur Lafond: Cela se peut même en dehors de la compétence de ce Comité, mais si c'est ce qu'ils veulent faire qu'ils le fassent autrement que par des règlements parce qu'alors c'est de notre ressort.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, cela ne se fait pas par règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, c'est ainsi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): «Autrement que par règlement». Je parle du paragraphe 17.(4): «peut fixer . . . le tarif de port applicable . . .»

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agissait de l'alinéa 17.(1)*t*), monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je le constate, mais j'employais simplement le paragraphe 17.(4) pour montrer . . . en d'autres mots, le paragraphe 17.(4) prévoit en fait des choses discriminatoires et ce n'est pas par règlement.

Le sénateur Lafond: C'est par décision d'autorité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, c'est bien ça. Alors, ils seront tout simplement restreints au paragraphe 17.(4) pour ainsi dire. Bon, Graham, puisqu'ils ont le paragraphe 17.(4) à leur disposition, ne pourrions-nous pas communiquer à nouveau avec eux et leur demander s'ils songent à d'autres sortes

[*Texte*]

17.(4). And an international agreement—I cannot see why that would ever be confidential.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we could get some clarification.

• 2115

Mr. Eglington: Going backwards a little to Clause 17.(1)(*h*), the setting of rates; on Thursday the Postmaster General explained the allowing of appeal to the Canadian Transport Commission under Clause 19 against regulations setting letter rates in terms of the corporation's monopoly in the area of letters. The existing act, however, does not divide up the rate structure on that basis. The existing act divides it up on the terms of the letter rate, which must be established by Parliament, and the rate for Canadian newspapers and periodicals, which is also set by Parliament, all the other rates being set by regulation. So that if it is desired to carry forward into the new regime some sort of protection for the rates that are protected now, it would be . . .

Mr. Reid (St. Catharines): A point of order, Mr. Chairman. Where is counsel reading from?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What page are you referring to?

Mr. Eglington: Clause 17.(1) (h).

The Joint Chairman (Mr Beatty): Paragraph (h), Clause 17, page 10.

Mr. Reid (St. Catharines): I thought he was talking about "eight".

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is the Australian accent.

Mr. Eglington: If it is desired to carry foward protection in the same areas into the new regime, it would be necessary to provide for appeal to the Canadian Transport Commission in respect of rates for Canadian newspapers and periodicals, as well as for letters.

Mr. Ouellet described it as there being a monopoly and therefore it was right to have protection. That is, of course, a very compelling argument but it is a change of bias, or emphasis if you like, from the present arrangements.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What they have decided, in their wisdom, is to move from the parliamentary action—which they used to get around by the Financial Administration Act—to the system provided for under regulations, but subject to going to the . . . I think again that is a question of merits; that it is a matter of judgement as to which is better, and I would not think that that really came under this conmittee.

Mr. Eglington: It is not a question of which protection is better; it is just whether you want to protect, under the new arrangements, the same categories of rates as are protected now. At the moment the Canadian newspaper and periodical rate is as protected as the first-class letter rate.

[*Traduction*]

de conventions sous le régime du paragraphe 17.(4)? Quant à une convention internationale, je ne puis imaginer que ce soit jamais confidentiel.

Le coprésident (M. Beatty): Sans doute devrions-nous obtenir des éclaircissements.

M. Eglington: Je retourne quelque peu en arrière, à l'alinéa 17. (1)*h*), la fixation des tarifs; jeudi, le ministre des Postes a expliqué la permission d'en appeler à la Commission canadienne des transports, en vertu de l'article 19, contre des règlements prescrivant des tarifs applicables aux lettres dans le contexte du monopole de la société sur tout le domaine des lettres. Toutefois, la loi présentement en vigueur, ne divise pas la structure des tarifs sur cette base. Elle la divise en termes de tarifs des lettres, fixés obligatoirement par le Parlement et de tarifs pour les journaux canadiens et les périodiques, également établis par le Parlement, puis des autres tarifs qui sont tous déterminés par règlement. Alors, si l'intention est de reconduire dans le nouveau régime une sorte de protection des tarifs dont ils bénéficient maintenant, ce serait . . .

M. Reid (St. Catharines): Point d'ordre, monsieur le président. Quelle disposition le conseiller juridique lit-il?

Le coprésident (M. Beatty): Quelle page consultez-vous?

M. Eglington: L'alinéa 17.(1)*h*).

Le coprésident (M. Beatty): L'alinéa *h*) du paragraphe 17.(1), à la page 10.

M. Reid (St. Catharines): Je croyais qu'il avait dit «huit».

Le coprésident (M. Beatty): C'est l'accent australien.

M. Eglington: Si l'on désire retenir la protection pour les mêmes domaines dans le nouveau régime, il faudra prévoir un droit d'appel à la Commission canadienne des transports au sujet des tarifs applicables aux journaux et périodiques canadiens, en plus des lettres.

M. Ouellet a décrit la chose comme un monopole et, qu'en conséquence, il n'était que juste de bénéficier de la protection. Il s'agit, bien sûr, d'un argument très convaincant, mais, du point de vue des arrangements actuels, c'est un changement d'intérêt ou d'accent, si vous préférez.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce que dans leur sagesse, ils ont décidé de faire, c'est de laisser de côté l'action parlementaire—qu'ils avaient l'habitude de contourner grâce à la Loi sur l'administration financière—en faveur du système prévu par les règlements, mais sous réserve d'en référer à . . . Encore une fois, je pense que c'est une question de fond; c'est une question de jugement de savoir ce qui convient le mieux, et je ne crois pas réellement que cela regarde ce Comité.

M. Eglington: La question n'est pas de savoir quelle protection est la meilleure; c'est seulement de décider si vous voulez protéger, dans le cadre du nouveau régime, les mêmes catégories de tarifs qui bénéficient actuellement de la protection. En ce moment, le tarif applicable aux journaux et périodiques

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): At the present time?

Mr. Eglington: Yes. All those reports the committee put in about putting up the rates by regulation related not only to the letter rate but also to the Canadian newspapers and periodicals rate.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What you are saying is that while one could appeal to the CTC if one were dissatisfied with the rate set in the case of letters, one could not do it in the case of periodicals.

Mr. Eglington: The Canadian newspapers and periodicals.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Whereas today our position is that both those should be set by Parliament.

Mr. Hnatyshyn: Is Senator Godfrey's observation not germane, though, in that respect? I mean, is that not a question of policy?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Where are the exclusions for that one? Which section would exclude the periodicals?

Mr. Eglington: That is from the proposed definition of "letter". It excludes any item consisting solely of newspaper, magazine, book, catalogue.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Just to address Mr. Hnatyshyn's point, the concern is what recourse the citizen might have in terms of appeal. At present his recourse is through Parliament, that these have to be approved by Parliament. In both the case of the periodicals and of letters this will be taken away from Parliament. In the case of letters the right of appeal to the CTC will be substituted, but there will be no right substituted for Parliament's role now in the case of newspapers and periodicals, if I understand counsel. So our question is: Do we want to build in protection there, where it is being taken away from Parliament? Do we want to build in a protection that is comparable for periodicals to that which is given for letters?

Mr. Hnatyshyn: Under what basis of our authorization can we make that decision?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Under Clause 17(1)(h):

> . . . prescribing rates of postage and the terms and conditions and method of payment thereof;

Mr. Hnatyshyn: Well yes, but we are looking at it from the point of view of the guidelines that were established for us and the general rules that apply normally with respect to regulations in our scrutiny of regulations. I am just trying to get an answer as to what would be the base upon which we could question that particular discrimination under our criteria.

[*Translation*]

canadiens jouit de la même protection que le tarif applicable aux lettres de première classe.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A l'heure actuelle?

M. Eglington: Oui. Tous ces rapports que le Comité a déposés, concernant la majoration des tarifs par règlement, traitaient non seulement du tarif des lettres mais également du tarif applicable aux journaux et périodiques canadiens.

Le coprésident (M. Beatty): En somme, vous dites que, d'une part, quelqu'un pourrait en appeler à la CCT s'il trouvait à redire au sujet du tarif fixé pour les lettres, mais que, d'autre part, il ne pourrait en faire autant au sujet des périodiques.

M. Eglington: Des journaux et périodiques canadiens.

Le coprésident (M. Beatty): Tandis qu'aujourd'hui, notre position c'est que le Parlement devrait fixer les tarifs dans les deux cas.

M. Hnatyshyn: La question du sénateur Godfrey n'est-elle pas valable de ce point de vue? Je veux dire, n'est-ce pas une question de politique?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Où sont les exclusions? Quel article aurait pour effet d'exclure des périodiques?

M. Eglington: Cela vient de la définition du mot «lettre» qui est proposée. Elle exclut tout article qui consiste uniquement en un journal, un magazine, un livre, un catalogue.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exact.

Le coprésident (M. Beatty): Pour ajouter à l'observation de M. Hnatyshyn, disons qu'on se demande quel recours le citoyen aura-t-il à sa disposition, en termes d'appel. En ce moment, son recours se situe au niveau du Parlement, c'est-à-dire que les tarifs sont soumis à l'approbation du Parlement. Aussi bien dans le cas des lettres que dans celui des périodiques, on éliminera le Parlement. Pour ce qui est des lettres, on substituera le droit d'appel à la CCT mais, si je comprends bien l'observation du conseiller juridique, on ne prévoit aucun substitut au rôle du Parlement en ce qui a trait aux journaux et aux périodiques. La question est donc celle-ci: voulons-nous accorder une protection en ce secteur, alors qu'on la retire du Parlement? Voulons-nous établir pour les périodiques une protection comparable à celle prévue pour les lettres?

M. Hnatyshyn: A partir de quel aspect de notre mandat pouvons-nous prendre cette décision?

Le coprésident (M. Beatty): En vertu de l'alinéa 17.(1)*b*) qui dit:

> prescrivant le tarif de port, ainsi que les conditions et le mode de paiement s'y rattachant;

M. Hnatyshyn: Oui, bien sûr, mais nous examinons cette disposition sous l'angle des lignes de conduite tracées pour nous et des règles générales qui s'appliquent normalement aux règlements lors de notre examen des règlements. Tout ce que je recherche c'est ce sur quoi on pourrait se fonder, en vertu de nos critères, pour contester cette mesure discriminatoire en particulier.

[*Texte*]

• 2120

Mr. Eglington: I think, Mr. Hnatyshyn, the only way that the committee could get it in in this instance would be to say that one of the grounds for objecting to a regulation-making power is that it is something which should be dealt with by Parliament. I suppose the committee could go one step further and say the committee could countenance it not being dealt with by Parliament if it were attended by some other safeguards, such as appeal to the Canadian Transport Commission.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any further comment on this matter?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I am just wondering, do we need to protect the newspaper proprietors, magazines, books, catalogues, et cetera?

Senator Lafond: It seems to me that whether they are to be protected or not, again this is a matter of policy to be dealt with by the other committee. If the regulation stays in, and they misapply it, then it is our baby. But at the moment, whether they should be under the regulations or not seems to me to be without our jurisdiction.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We can handle this by just pointing that out in our report, and then leave it up to the other committee. Just draw attention to it.

Senator Lafond: We can question the wisdom of it in our recommendations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, point that out, the fact that there is no appeal on that type of thing, where there is on letters, which might not be overlooked. That will at least draw the attention of the other committee to it.

Mr. Eglington: The next item, Mr. Chairman, that I would like to cover is the question of civil liability and exemptions from civil liability of the corporation by regulations. I had a conversation with Mr. McInenly, who is the Chief Counsel to the Postmaster General, and he quite correctly pointed out that any by-law that was made under Clause 11, which purported to limit the civil liability of the corporation, could certainly be argued to be invalid as not being a by-law confined to matters of internal management, and certainly any such by-law would be an unusual and unexpected use of power to be challenged by this committee if it were made.

It is also Mr. McInenly's view, which after I considered it I agreed with, that any regulation that was made under paragraph Clause 17.(1)(*u*) that related to civil liability as referred to in Clauses 37.(1) and 37.(2) would be a regulation to reduce the area of immunity from liability that was conferred by that clause. If any regulation appeared which attempted to widen the immunity from liability of the corporation or the Queen, or a contractor, that regulation would be both *ultra vires* and an

[*Traduction*]

M. Eglington: M. Hnatyshyn, je crois que la seule façon pour le Comité de s'en mêler cette fois-ci serait de dire que l'un des motifs de notre opposition au pouvoir de faire des règlements, c'est qu'il s'agit d'une chose dont le Parlement doit décider. J'imagine que le Comité pourrait faire un pas de plus en acceptant que le Parlement n'en soit pas chargé à la condition qu'on prévoit d'autres garanties, par exemple un droit d'appel à la Commission canadienne des transports.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il d'autres commentaires à ce sujet?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Je me demande simplement si nous devons protéger les propriétaires de journaux, de magazines, de livres, de catalogues, et le reste?

Le sénateur Lafond: Qu'ils méritent ou non d'être protégés, il me semble une fois de plus que c'est une question de politique qui relève d'un autre comité. Si on conserve le règlement et qu'on l'applique de travers, alors cela devient notre affaire. Mais pour l'instant, que le pouvoir relève des règlements ou non, il me semble que c'est en dehors de notre champ de compétence.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pouvons régler cela en le précisant tout simplement dans notre rapport et, ainsi, laisser la décision à l'autre comité. Simplement attirer leur attention sur cette question.

Le sénateur Lafond: Dans nos recommandations, nous pouvons mettre en doute la sagesse de cette mesure.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ça, souligner le fait qu'il n'y a pas de droit d'appel de prévu pour ce genre de choses, alors qu'il y en a un dans le cas des lettres, ce qui ne signifie pas nécessairement que c'est un oubli. Au moins, cela éveillera l'attention de l'autre comité.

M. Eglington: Monsieur le président, je voudrais maintenant aborder la question de la responsabilité civile et les exemptions de responsabilités civiles dont bénéficierait la société des postes en vertu des règlements. J'ai eu un entretien avec M. McInenly, le directeur des services juridiques auprès du ministre du ministre des Postes, et, avec raison, il m'a fait remarquer qu'un règlement préparé en vertu de l'article 11 qui chercherait à limiter la responsabilité civile de la société des postes s'exposerait sûrement à être attaqué comme non valide parce que ce ne serait pas un règlement s'en tenant à l'administration interne de la société. Assurément, pareil règlement constituerait un usage insolite et inattendu du pouvoir de faire des règlements qui devrait être contesté par ce Comité s'il était fait.

M. McInenly est également d'opinion, opinion à laquelle je souscris après réflexion, qu'un règlement pris en vertu de l'alinéa 17.(1)*u*) et se rapportant à la responsabilité civile dont parlent les paragraphes 37.(1) et 37.(2), serait un règlement ayant pour effet de restreindre l'immunité contre la responsabilité civile conférée par cet article. Si jamais un règlement cherchait à élargir l'immunité contre la responsabilité de la société des postes ou de la Reine, ou d'un entrepreneur, ce

[*Text*]

unexpected and unusual use of power. So I think that particular concern of the committee is laid to rest.

As far as the interaction of Clause 17.(1)(*u*) with Clause 17.(1) and Clause 37.(3) is concerned, I think that is a different matter. It was explained to me that the reference to regulations in Clause 37.(3) is to allow for the making of regulations authorizing the seizure or detention of items that are inherently dangerous, and to enable the authorities to deal with matters that are prescribed under the prohibited mail regulations. In that event, the word "demand" sits a little oddly in the clause. It would allow regulation to be made allowing something that was in the course of mail to be "demanded", presumably from the postal corporation, by somebody else. It raises the spectre of use of this power for some purpose collateral to the operation of the post office.

If the committee accepts that power, which would be carried back into Clause 17.(1)(*u*), the committee will have to watch its use very carefully and be prepared to challenge any untoward regulation that appears.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What they are saying by the word "demand" is that some other person, say another branch of the government, the Mounties, might demand—rather than seize or detain—somebody else might demand something. So it does have some validity, does it not, if you look at it that way, that word?

Mr. Eglington: It is possible it would also relate to customs, but is is a very, very wide power.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Weatherhead.

• 2125

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, perhaps even in civil law would there be a question of garnishment or that sort of thing, or the seizing of assets, where you can seize assets in the hands of a bank or a bank account, that you might try to seize something in the hands of the post office in a civil proceeding?

Mr. Eglington: That itself is a . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This is not the method they are working under now?

Mr. Eglington: No, the explanation was given in terms of dangerous commodities. I could take it up with them again.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But that surely would be seizure as opposed to demand.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if we could just get clarification of that as it relates to Clause 17.(1)(*u*).

Mr. Eglington: I am not sure whether the committee wants . . .

[*Translation*]

règlement constituerait à la fois un excès de pouvoir et un usage insolite et inattendu du pouvoir de faire des règlements. Donc, je pense que les craintes du Comité à ce sujet sont maintenant dissipées.

Quant à la réciprocité de l'alinéa 17.(1)*u*) d'une part et des paragraphes 17.(1) et 37.(3) d'autre part, c'est une toute autre affaire. On m'a expliqué que la référence aux règlements dans le paragraphe 37.(3) vise le pouvoir de faire des règlements autorisant le séquestre ou la détention d'articles essentiellement dangereux, et d'habiliter les autorités à prendre les mesures qui s'imposent au sujet des obligations qui sont prescrites dans les règlements relatifs au courrier interdit. Dans ce cas, le mot «réclamé» dans l'alinéa est quelque peu bizarre. Il permettrait de faire un règlement autorisant qu'une chose en cours de livraison soit réclamé, probablement à la société, par un tiers. Ceci fait entrevoir le spectre de l'utilisation de ce pouvoir à des fins collatérales à celles de l'administration de la poste.

Si le Comité accepte ce pouvoir, qui pourrait être lié à celui de l'alinéa 17.(1)*u*), le Comité devra en surveiller l'usage avec un très grand soin et être prêt à constester tout règlement ultérieur qui pourrait survenir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce qu'ils veulent dire par le mot «réclamé», c'est qu'une autre personne, disons un autre service du gouvernement, la Gendarmerie, pourrait réclamer—plutôt que saisir ou détenir—autrement dit, quelqu'un d'autre pourrait réclamer une chose. Jusqu'à un certain point c'est valable, n'est-ce-pas, si vous donner à ce mot ce sens-là.

M. Eglington: Il pourrait également s'appliquer aux douanes. En tout cas, c'est un pouvoir énorme.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Monsieur le président, peut-être que même sur le plan du droit civil il y aurait matière à saisie-arrêt ou quelque chose du genre, ou la saisie des actifs, comme dans le cas de la saisie des actifs déposés dans une banque on la saisie du compte de banque; peut-être que vous pourriez essayer dans une poursuite civile de procéder à la saisie de quelque chose qui se trouve entre les mains de la poste.

M. Eglington: En soi, cela est une . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils n'utilisent pas ce moyen à l'heure actuelle.

M. Eglington: Non. L'explication s'appliquait dans le contexte de produits dangereux. Je pourrais discuter cette question à nouveau avec eux.

Le coprésident (M. Beatty): Assurément, ce serait alors une saisie plutôt qu'une réclamation.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si nous pourrions obtenir des éclaircissements sur ce point dans le contexte de l'alinéa 17.(1)*u*).

M. Eglington: Je ne suis pas certain si ce que désire le Comité . . .

[*Texte*]

Senator Lafond: The word "demand", I look at the French text «ne peut être réclamé». «Réclamé» is not quite "demand" and it is as ambiguous in French as in English, so that the clarification should be required in both languages.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder if our counsel could give me an explanation—maybe it has already been covered; if it has I am sorry—but it seems to me that Clause 17.(1), where we talk about regulations, it states:

> . . . without restricting the generality of the foregoing, may make regulations . . .

Then it goes on to give a very, very extensive list. It is so extensive in fact that it makes that phrase "without restricting the generality of the foregoing" almost meaningless, and particularly, I think, if you are reading Clauses 17.(1)(*u*) and 17.(1)(*v*), is there really anything left?

Mr. Eglington: The list, Mr. Robinson, is certainly shorter than the list in the present Post Offices Act, if that is any consolation. It has always been the viewpoint in this committee that what is important is not the power to make regulations for the purposes and provisions of the act without any restriction on generality, but the specific enumeration or heads of power. Particularly with the paragraphs that the Postmaster General has agreed to delete, the list of specific powers in this instance I do not think is excessive. Those matters have to dealt with. Surely in the interests of making specific and particular regulations which will be clear and unambiguous in their meaning, the heads of power which can be used should be enumerated and set out, rather than conferred in general terms.

I think the present Immigration Act is a good example of the approach that is desirable, to say specifically what subject matters can be covered by regulation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But Ken, if I understand your point, it is less that you are worried about specific enumeration here than you are about the words that precede it, which say that:

> The Corporation may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for the efficient operation of the business of the Corporation and for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations . . .

Your argument is that the enumeration is perhaps useful for giving some idea as to what they are getting at, but that it in no way limits the very broad power given above.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They have not limited themselves at all, although it would seem to me by having such an extensive list that it should be considered that these are all the powers they have.

[*Traduction*]

Le sénateur Lafond: Au sujet du mot anglais «demand», le texte français dit «ne peut être réclamé». «Réclamé» n'est pas aussi fort que «demand» et, en français, c'est aussi ambigu qu'en anglais. Alors, il faudrait demander des éclaircissements sur le texte dans les deux langues.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Notre conseiller juridique est-il en mesure de m'expliquer—peut-être l'a-t-on déjà fait et, si oui, je m'excuse—mais je constate que le paragraphe 17.(1) qui traite des règlements, précise:

> . . . et, notamment, prendre les règlements . . .

Suit une très longue liste. En fait, elle est tellement détaillée que le mot «notamment» perd presque toute sa signification et, encore plus, si vous lisez les alinéas 17.(1)*u*) et 17.(1)*v*); que pourrait-on ajouter?

M. Eglington: Si cela peut vous réconforter, monsieur Robinson, notons que la liste est certainement plus courte que celle comprise dans la présente Loi sur les postes. Ce Comité a toujours été d'opinion que ce qui compte, ce n'est pas le pouvoir de faire des règlements nécessaires à la réalisation des objets de la loi et à l'application de des dispositions sans restriction aucune, mais une énumération spécifique ou une liste des pouvoirs. Compte tenu du retrait des paragraphes auquel le ministre des Postes a consenti dans ce cas-ci, selon moi, la liste des pouvoirs spécifiques n'est pas exagérée. Ce sont des choses qui requièrent qu'on s'en occupe. Dans le but de produire des règlements spécifiques sur des points précis, et dont la signification sera claire et libre de toute ambiguïté, sûrement il vaut mieux énumérer et décrire les pouvoirs auxquels on peut faire appel que de conférer ces pouvoirs en termes généraux.

A mon avis, un bon exemple de la façon de faire les choses, c'est-à-dire d'une manière spécifique les matières qui peuvent faire l'objet de règlements, c'est la présente Loi sur l'immigration.

Le coprésident (M. Beatty): Ken, si je saisis bien votre point, ce n'est pas tant l'énumération qui vous inquière dans ce cas, mais les mots qui la précèdent et qui sont:

> Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, la Société peut prendre les règlements nécessaires au bon exercice de ses activités, à la réalisation des objets de la présente loi et à l'application de ses dispositions et, notamment, prendre des règlements . . .

Selon votre argument, l'énumération est sans doute utile à faire comprendre ce qu'ils ont l'intention de faire, mais elle ne limite en aucune façon les très larges pouvoirs accordés en tête de liste.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils ne se sont imposés absolument aucune limite, bien que je serais porté à croire qu'une liste si longue pourrait avoir la signification qu'elle constitue une liste complète des pouvoirs qu'ils ont.

[*Text*]

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, that is by and large the approach that a court would take. I cannot speak for the Department of Justice.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you not think the court would say they have to stick to those particular . . . ?

Mr. Eglington: A court—and I think there is ample authority for it—would say that what is important is the specific head of power or heads of power enumerated . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just in general?

Mr. Eglington: . . . and not the general or introductory words.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is always the danger, when you start enumerating, that the further you go, eventually you get to the point that this phrase is meaningless and they have outlined everything that they had the power to do. If they had not put anything, of course, it would be entirely different. I agree with counsel; I think that is the view that a court would take, but whether or not the Department of Justice would take the same approach I do not know.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suppose, Ken, the real problem comes when you look at Clause 17.(1)(u) in conjunction with that. That is where the sort of catch-all clause is, and I suppose Clause 17.(1)(v).

• (2130)

Mr. Eglington: The opening wording of Clause 17.(1) is taken straight out of the present Section 6 of the Post Office Act. I suspect that is how it has been translated from one to the other.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Anyway, it is counsel's opinion that in spite of those general words to start with, in fact they are going to be restricted to the enumerated poweres.

Mr. Eglington: The really wide power, though, is Clause 17.(1)(v):

> providing for the operation of any services or systems established pursuant to this Act.

That relates back to Clause 5, and that is the one which could open things up.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wonder if I might just ask one further question there of our counsel. Apparently the minister has provided a meaning, I suppose you would call it, for the word "letter". I wonder, are we satisfied with that in view of the number of different ways that the word "letter" is used throughout the statute?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, through you to Mr. Robinson, there was a discussion earlier this evening about those amendments. I am not sure that anything yet has been decided about whether to take it up further or not.

[*Translation*]

M. Eglington: M. Robinson, je crois qu'à tout prendre, c'est l'interprétation qu'adopterait une cour de justice. Je ne suis pas habilité, toutefois, à parler au nom du ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Godfrey): N'êtres-vous pas d'avis que la cour dirait qu'ils doivent s'en tenir aux pouvoirs énumérés . . . ?

M. Eglington: Un tribunal dirait—et, à mon avis, les précédents ne manquent pas à ce sujet—que ce sont les pouvoirs énumérés qui sont importants . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): En général?

M. Eglington: . . . et non les généralités ou les mots d'introduction.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Lorsque vous vous lancez dans une énumération, il y a toujours le danger qu'en ajoutant toujours plus de détails, vous en arriviez éventuellement à un point qui n'a plus de sens; en somme ils ont indiqué toutes les choses qu'ils peuvent faire. S'ils n'avaient pas tout mis, ce serait évidemment totalement différent. Je suis d'accord avec le conseiller juridique; c'est la position qu'adopterait un tribunal, mais j'ignore si le ministère de la Justice adopterait la même attitude.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose, Ken, que c'est en lisant l'alinéa 17.(1)*u*) dans cette optique que survient le véritable problème. C'est une disposition, sans limite ainsi que l'alinéa 17.(1)*v*), je pense.

M. Eglington: Le paragraphe 17.(1) débute par les mêmes mots que le présent article 6 de la Loi sur les postes. Je soupçonne qu'il s'agit là d'une simple transposition.

Le coprésident (sénateur Godfrey): De toutes façons, le conseiller juridique est d'avis qu'en dépit des généralités du début de l'article, en réalité, les seuls pouvoirs dont ils disposeront seront ceux qui sont énumérés.

M. Eglington: Toutefois, le vaste pouvoir se trouve réellement à l'alinéa 17.(1)*v*)

> régissant le fonctionnement des services ou des systèmes qu'établit la présente loi.

Il y a un rapport direct entre cet alinéa et l'article 5 et c'est ce qui pourrait entraîner les choses passablement loin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourrais-je demander une question supplémentaire à notre conseiller juridique. Manifestement, le ministre a attribué une signification, c'est le mot correct j'imagine, au mot «lettre». Je me demande si cela vous satisfait, compte tenu du fait que le mot «lettre» est employé de diverses façons dans la loi?

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, par votre entremise je rappelle à M. Robinson que ces amendements ont été discutés plus tôt ce soir. Je ne suis pas sûr, toutefois, si une décision quelconque a déjà été arrêtée au sujet de la suite à donner.

[*Texte*]

The problem of the definition relates to the question of monopoly, and extension of the monopoly into novel areas of communication, which has been raised in submissions that have been received. The committee will have to decide whether it wants to hear witnesses in that area.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We postponed the discussion of that till the end and then we can decide.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seemed to me that the definition was no comprehensive that it almost precludes anything else.

Mr. Eglington: I take it, Mr. Robinson, that the object of the Postmaster General was to meet the objections that had been raised, and that was to be as specific as he could be in saying specifically what would not be included within a letter and therefore could not be included within the post office monopoly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Can we stand that and come back to it, because I guess that does relate to the issue of whether we will want to hear from other witnesses.

Graham, will you be dealing specifically with Clause 17.(1)(v) I guess in particular, whether that is such a catch-all that it represents a grant of power that is too broad?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, it conveys a very wide power in the context of this statute because of the wording of Clause 5, which enables the corporation:

> to establish and operate a postal service for the collection, transmission and delivery of messages, information, funds and goods . . .

inside and outside Canada; particularly that paragraph. Clause 17.(1)(*v*) will be used . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You are talking about Clause 17.(1)(*v*) now?

Mr. Eglington: Yes, Clause 17.(1)(*v*) for Victor will be used no doubt to provide the basic operating rules for the new services that the post office presumably, as Mr. Ouellet puts it, is going to operate in competition with existing carriers.

The other heads of power in Clause 17 are in one way or another derived from the existing Section 6 of the Post Office Act. There have been changes, of course, but they derive from Section 6, which is set in the context of the traditional post office operation of carrying what is traditionally understood to be letters and parcels and flyers and householders and so on. When the post office gets into Videotex and all these high-matters about which I am afraid I understand very little, Clause 17.(1)(*v*) will be the vehicle used to set the rules for their operation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But that will not give them a monopoly.

Mr. Eglington: No, but there will be no monopoly.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Where is the section that precludes, say, the courier services that are presently privately operated?

[*Traduction*]

Le problème de la définition est lié à la question du monopole, et de l'extension du monopole à de nouveaux secteurs d'activités, dont les mémoires qui nous ont été communiqués ont fait état. Le Comité devra décider s'il désire entendre des témoins sur cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons ajourné cette discussion jusqu'à la fin, alors que nous pourrons décider.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La définition m'avait semblé si complète qu'elle éliminait presque la possibilité de toute autre chose.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je crois que le but du ministre des Postes était de satisfaire aux objections qui avaient été opposées et il devait le faire de façon aussi précise que possible en spécifiant ce qui ne serait pas une lettre et en conséquence, ce qui ne pourrait être assimilé au monopole de la poste.

Le coprésident (M. Beatty): Pouvons-nous réserver cela et y revenir plus tard car j'imagine que c'est lié à la question de savoir si nous désirons entendre d'autres témoins.

Graham, traiterez-vous expressément de l'alinéa 17.(1)*v*), s'il s'agit à ce point d'une disposition sans limite que c'est en fait un pouvoir trop vaste?

M. Eglington: Monsieur le président, l'alinéa confère un pouvoir très vaste dans le contexte de cette loi à cause du libellé de l'article 5 qui donne à la Société la mission

> de créer et d'exploiter un service postal destiné au relevage, au Canada, des envois admissibles et à leur transmission ou distribution . . .

au Canada ou entre le Canada et l'étranger; ce paragraphe-là en particulier. L'alinéa 17.(1)*v*) sera utilisé . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Parlez-vous maintenant de l'alinéa 17.(1)*v*)?

M. Eglington: Oui, l'alinéa 17.(1)*v*), V pour Victor. Il sera sans doute utilisé pour établir les règles fondamentales d'exploitation des nouveaux services que la poste voudra vraisemblablement, pour emprunter l'expression de M. Ouellet, exploiter en concurrence avec les services de messageries existants.

Les autres pouvoirs énumérés dans l'article 17 sont tirés, d'une manière ou d'une autre, du présent article 6 de la Loi sur les postes. Ils ont subi des changements, bien sûr, mais ils proviennent de l'article 6 qui est libellé dans le contexte de l'exploitation traditionnelle de la poste, consistant en la livraison de ce qu'on appelle traditionnellement une lettre, un colis, une circulaire, un envoi au chef de ménage, etc . . . Lorsque la poste se lancera dans le domaine du Videotex et de toutes ces choses de technologie avancée, au sujet desquelles je ne comprends pas grand'chose je l'avoue, l'instrument dont on se servira pour établir les règles applicables à leur exploitation sera l'alinéa 17.(1)*v*).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais cela ne leur donnera pas un monopole.

M. Eglington: Non, il n'y aura pas de monopole.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quel article écarte, disons, les services de messageries qui sont des entreprises privées à l'heure actuelle?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We discussed that earlier, too. We are going to try and get a little bit more information on that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is not a section on it, then, is that it?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, not really.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, there is.

Mr. Eglington: There is nothing in the bill at the moment that deals with couriers explicitly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But there is the monopoly provision.

• 2135

Mr. Eglington: If the courier is carrying a letter, he falls within the monopoly provision.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The point I am concerned about is that if somebody is already carrying on the service, I doubt very much if you could entertain an act that is going to preclude him from continuing to carry on that service. It may stop others from moving into it, I do not know, but it would seem to me . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think what we . . .

Mr. Eglington: The paragraph that is relevant here is in Clause 15.(1)(d) which appears, by couriers at least, to be construed as allowing them to operate a fully commercial service for the carriage of letters that would otherwise be deemed a post office monopoly. Mr. Ouellet said on Thursday that if people are acting lawfully now they would have nothing to fear; if they are acting unlawfully now they would have everything to fear.

There have been suggestions, Mr. Robinson, that there would be an amendment to Clause 15, which is not before this committee, which would make it clear that organizations could operate their own internal mail services, organizations such as Ontario Hydro or provincial governments.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Or even the House of Commons.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The House of Commons depends on the postal services.

Mr. Eglington: And that there might be some suggestion that, as Mr. Ouellet put it, reality would be observed and that where couriers were operating a speedy service now at a substantial premium over the first-class letter rate, they would be allowed to continue to do so. I think there was a certain misapprehension at the last meeting that somehow or other what couriers were doing in many cases is lawful. To the extent that couriers are now running around with letters, they are breaking the post office monopoly.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would this apply to, say, bank messengers?

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons aussi discuté de cela auparavant. Nous allons essayer d'obtenir un peu plus d'information à ce sujet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors il n'y a pas d'article à ce sujet, c'est bien ça?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, à vrai dire non.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, il y en a un.

M. Eglington: Le projet de loi ne contient rien en ce moment qui traite des services de messageries d'une manière explicite.

Le coprésident (M. Beatty): Sauf la disposition relative au monopole.

M. Eglington: Si le service des messageries transporte une lettre, il est en contravention de la disposition relative au monopole.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Voici ce qui m'intéresse: si quelqu'un exploite déjà un service de messageries, je doute fort qu'on puisse accueillir favorablement une loi qui aurait pour effet de l'empêcher de continuer à fournir ce service. La loi peut empêcher d'autres de se lancer dans ce genre d'affaires, je ne sais trop, mais il me semble . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous . . .

M. Eglington: Le texte pertinent se trouve à l'alinéa 15.(1)*d*) qui semble être interprêté, par les services de messageries du moins, comme une permission d'exploiter un service totalement commercial du transport de lettres qui, autrement, serait considéré comme faisant partie du monopole de la poste. Jeudi, M. Ouellet a dit que si les activités des gens étaient légales actuellement, ils n'avaient rien à craindre; si, toutefois, leurs activités sont illégales actuellement ils ont tout à craindre.

On a laissé entendre, M. Robinson, que l'article 15 serait amendé, un amendement qui n'est pas à la disposition du Comité, de façon à indiquer clairement que des institutions telles que l'Ontario Hydro ou les gouvernements provinciaux pourraient exploiter leur propre service de courrier interne.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ou, même, la Chambre des communes.

Le coprésident (M. Beatty): La Chambre des communes relève de la poste.

M. Eglington: Il y aurait aussi la possibilité que la réalité, comme le disait M. Ouellet, prévaudrait et que là où des services de messageries exploiteraient un service rapide, en exigeant une prime substantielle au delà du tarif de première classe applicable aux lettres, ils auraient la permission de continuer de le faire. Je crois qu'à la dernière séance on s'est mépris quelque peu en pensant que, d'une manière ou d'une autre, les activités des services de messageries étaient légales. Dans la mesure où les services de messageries sillonnent le pays avec des lettres, ils violent le monopole du ministère des Postes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela s'appliquerait-il, disons, aux messagers des banques?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We went through all this. You know really, half an hour ago we had quite a discussion about messengers and a few other things, and when somebody comes in late I do not think really we should go over and rediscuss the whole thing. We are discussing it later, Ken.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In fairness, the only reason I am late is because I was at another committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, I realize that, but we are going to discuss it later because I think we are going to try to get some more information from Mr. Ouellet, and so on, so you will be taken care of.

Mr. Reid (St. Catharines): We will take care of you, Ken.

Mr. Hnatyshyn: We will send you a transcript by courier.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right, we will send you a transcript.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just do not send it by post.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will give him the understanding that the matter is certainly not closed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that has not been established. It is not closed at all.

Mr. Robinson: Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just that we are under very strong constraints.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Graham, how long will it take you to get through the rest? I gather there is a vote in the House at 9.45 p.m., and prior to 9.45 p.m. we will have to make the decision about further hearings. How much time do you need?

Mr. Eglington: Another five minutes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right, can you go down through that very quickly and then go back?

Mr. Reid (St. Catharines): Mr. Joint Chairmen, I think there are one or two other questions I would like to raise. On that Clause 17, I would like to ask a question or two as to what is "undeliverable mail", Clause 17.(1)(*f*).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is not a concern of our committee because it is going to be a definition in the act itself. That has been completely deleted from the regulations, so it is not under our reference. Mr. Ouellet has told us that is coming up. So "undeliverable mail" will be defined in the act; that paragraph and the other one about opening mail is going to be defined in the act.

Mr. Reid (St. Catharines): What you can open and what you cannot open?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right; that is going to come in, and that will be the other comittee which will look at that because he is going to come with an amendment defining what he was previously going to allow to be done by regulations.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons déjà parlé de cela à fond. Réellement vous savez, il y a une demi-heure nous avons eu toute une discussion au sujet des messagers et un certain nombre d'autres choses, et je ne crois vraiment pas, lorque quelqu'un arrive sur le tard, qu'on doive recommencer à discuter toute l'affaire. Nous devons en parler encore plus tard, Ken.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En toute justice, je suis en retard pour une seule raison: j'étais à un autre comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, je comprends cela, mais nous devons parler de cette question plus tard parce que je crois que nous essayerons d'obtenir de M. Ouellet des renseignements supplémentaires; donc on s'occupera de vous.

M. Reid (St. Catharines): On s'occupera de vous, Ken.

M. Hnatyshyn: Nous vous enverrons la transcription par un service de messageries.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, c'est ça, nous vous enverrons une transcription.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Surtout, ne l'envoyez pas par la poste.

Le coprésident (M. Beatty): Donnons-lui l'assurance que le sujet n'est certainement pas clos.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, on n'a rien décidé. L'affaire n'est pas close.

M. Robinson: Entendu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est uniquement parce que le temps nous presse fort.

Le coprésident (M. Beatty): Graham, combien de temps vous faudra-t-il pour passer à travers ce qui reste? A ce que je comprends, il y aura un vote à la chambre à 21 heures 45 et, d'ici-là, nous aurons à prendre une décision au sujet des prochaines séances. Combien de temps vous faut-il?

M. Eglington: Encore cinq minutes.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien, pouvez-vous passer à travers le reste très rapidement puis revenir?

M. Reid (St. Catharines): Monsieur le coprésident, j'ai une ou deux autres questions à poser. Au sujet de l'article 17, j'aimerais demander la signification des mots «un envoi non distribuable». C'est à l'alinéa 17.(1)*f*).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela ne regarde pas notre Comité parce que cela fera l'objet d'une définition dans la loi elle-même. Cela ayant été retranché des règlements, c'est donc en dehors de notre mandat. M. Ouellet nous a dit que c'est en préparation. Alors «envoi non distribuable» sera défini dans la loi; la loi comportera une définition relative à cet alinéa et il en sera de même pour l'alinéa traitant de l'ouverture du courrier.

M. Reid (St. Catharines): Ce qui peut être ouvert et ce qui ne peut pas l'être?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact, il y aura ces définitions et c'est donc l'autre comité qui y verra parce que le ministre apportera un amendement définissant ce qui aurait auparavant été permis en vertu des règlements.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly, though, in our report we can mention our understanding that the minister will be deleting that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That he will be removing that from the regulation-making power.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In effect he has given an undertaking to delete it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Did you have another item?

Mr. Reid (St. Catharines): It might be in the same category. I will wait.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. Counsel?

Mr. Eglington: The connection between Clause 17.(1)(*u*) and Clause 33; in my discussions with Mr. McInenly, it appeared that Clause 33 could be redrafted to make clear that there is absolutely no suggestion that mail to or from the Governor General could be anything but free, so I do not think that could be included in the report, that there would be any problem with that.

• 2140

Similarly, with the failure to provide for the taking of oaths in Clause 17.(1), the present act says that regulations will be made on the taking of oaths, and the bill allows this matter to be dealt with administratively by the proposed corporation. I think the thing to do for the committee is to say that oaths are too important to be allowed to be left to administrative decisions and they should be settled by regulations before. There does not appear to be any difficulty about that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, is that in our terms of reference? It is not in there. You know, is there anything that they do not put into Clause 17 in our terms of reference and we will have . . . ?

Mr. Eglington: Well, that is something that the committee will have to decide.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have simply made a note that it was not in our terms of reference, really. We can draw the attention in that kind of a thing; we could just simply say, we note that the previous bill has and this one has not. Then that is drawn to the attention of the other committee. I think that would be a happy solution to it, rather than to get into whether they should or should not have an oath.

Mr. Eglington: Clause 3, which was specifically referred to this committee; what is clear at the moment is that the provinces are not subject to the postal monopoly. Mr. Ouellet, on Thursday, indicated, I think, that they were because the Parliament of Canada has legislative competence over postal services, because of placitum 5, Section 91 of the BNA Act. But that legislative authority has not been used to this point to

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Bien sûr, nous pouvons cependant faire état dans notre rapport du fait qu'on nous a laissé entendre que le ministre éliminerait cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien ça.

Le coprésident (M. Beatty): Qu'il éliminera cela du pouvoir de faire des règlements.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En fait, il s'est engagé à l'éliminer.

Le coprésident (M. Beatty): Aviez-vous un autre point?

M. Reid (St. Catharines): Ce pourrait être du même ordre. Je vais attendre.

Le coprésident (M. Beatty): Entendu. Monsieur le Conseiller juridique?

M. Eglington: Le rapport entre l'alinéa 17.(1)*u*) et l'article 33; lors de mes entretiens avec M. McInenly, il nous a semblé que l'article 33 pourrait être rédigé à nouveau afin de dire clairement qu'il n'est nullement question que le courrier à destination ou en provenance du gouverneur général puisse ne pas être franc de port. Dans ces conditions, je ne crois pas qu'on puisse en parler dans le rapport, ni que cela pourrait poser un problème.

Même observation au sujet du défaut de prévoir, dans le paragraphe 17.(1), une disposition concernant l'assermentation. La loi actuelle précise que des règlements sur l'assermentation seront pris, mais le projet de loi abandonne cette question aux mesures administratives de la Société qu'on se propose de constituer. Ce que le Comité devrait faire, selon moi, c'est de déclarer que les serments sont des choses trop importantes pour les confier à des décisions administratives et qu'ils devraient être fixés à l'avance par règlements. Apparemment, cela ne créera pas de difficultés.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela fait-il partie de notre mandat? Je ne vois rien à ce sujet. Y a-t-il quelque chose absent de l'article 17 qui se trouve dans notre mandat et que nous aurons . . . ?

M. Eglington: Eh bien, ce sera au Comité de se prononcer là-dessus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai simplement fait une note que cela ne fait pas réellement partie de notre mandat. Nous pouvons attirer l'attention sur ce genre de choses; nous pourrions tout simplement dire: nous remarquons que la loi disait ceci alors que le nouveau projet de loi n'en parle pas. Alors, nous aurons porté la chose à l'attention de l'autre comité. Je suis porté à croire que ce serait une bonne solution, plutôt que d'avoir à débattre si oui ou non il devrait y avoir un serment.

M. Eglington: L'article 3 a été référé à notre Comité d'une manière spécifique; il est clair que présentement les provinces ne sont pas assujetties au monopole de la poste. Je crois que M. Ouellet nous a dit jeudi qu'elles l'étaient parce que le Parlement du Canada détient la compétence législative sur le service postal en vertu de la rubrique 5 de l'article 91 de l'AANB. Jusqu'à aujourd'hui, toutefois, on n'a pas utilisé ce

[*Texte*]

make the Crown in right of provinces and provincial agencies subject to postal monopoly. This bill would make them so, and that is one of the points that the Government of Ontario wishes to address the committee on.

Then there is the question of offences for breach of the regulations; these are dealt with in Clause 52. The present act is deficient in that it does not provide for any offence of contravening the regulations, and it deals with specific offences and says whether they will be tried summarily or on indictment. Clause 52 allows discretion in the authorities as to whether they will proceed by indictment or summarily.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. We will make a reference there that that is not under our terms of reference either because, although it has something to do with regulations, it is a separate clause, Clause 52. Again, I think that is something for the other committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): To come back to Clause 3 for a minute. Another concern that Ontario had was that if indeed Clause 3 were simply a statement, when Mr. Ouellet referred to the BNA Act, of the authority given to Ottawa under the BNA Act, the concern that Ontario had was that it was redundant then to include Clause 3 unless it was to serve some special purpose in addition to the enumeration of powers already in the BNA Act.

Mr. Eglington: Well, the BNA Act undoubtedly gives Parliament the power to make the Crown subject to the postal legislation. That has not been done to date. What Ontario is concerned about is why it is being done now. The fact that Parliament has legislative competence over postal services does not make the postal legislation binding on the Crown.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, could I make a comment? I think that if they have that concern and they want to come before us, we should hear them. The real problem is when. I would think the quicker the better so that we can get working.

You have some work to do of course getting in touch with these clarifications. I really think they have had quite a bit of warning. They have had since last week, so I think they should be ready on Thursday morning at 11 o'clock. It is a more civilized hour to me, too, than next Tuesday night at 8.30. We should tell them that we will hear them on Thursday at 11 o'clock. There is some urgency in the matter. We want to get our report out so the other committee can consider it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Weatherhead.

Mr. Weatherhead: I think it is fair to say that it is presently contemplated that if the Miscellaneous Estimates Committee agrees on Thursday morning, that the Province of Ontario will be asked to appear before that committee. I am just wondering if they have to come up here on two different occasions within a few days' time, or whether it might not all be heard in Miscellaneous Estimates or whether it is important enough as a precedent to your committee here to have it heard here in addition. I do not know, but I think it is contemplated that,

[*Traduction*]

texte législatif pour assujettir Sa Majesté du chef des provinces et les organismes provinciaux au monopole postal. Le projet de loi les y assujettirait et c'est là l'un des points sur lesquels le gouvernement de l'Ontario veut présenter ses vues au Comité.

Puis, il y a cette question des infractions pour contravention aux règlements; elles font l'objet de l'article 52. La loi actuelle comporte une déficience en ce sens qu'elle ne prévoit aucune infraction pour violation des règlements; l'article du projet de loi traite d'infractions spécifiques et précise si la poursuite se fera par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bon, nous indiquerons à ce sujet que cela ne relève pas non plus de notre mandat, bien qu'il y ait un rapport avec les règlements, parce que c'est un article distinct, l'article 52. Encore une fois, selon moi, c'est une chose qui revient à l'autre comité.

Le coprésident (M. Beatty): Revenons à l'article 3 un instant. L'Ontario avait une autre préoccupation à l'effet que si, en fait, l'article 3 était simplement un article déclaratoire, M. Ouellet se référait alors à l'AANB, de la compétence d'Ottawa en vertu de l'AANB l'Ontario dit que l'article 3 est donc une redondance, à moins qu'il n'ait pour fonction un but spécial en plus des pouvoirs déjà énumérés dans l'AANB.

M. Eglington: Évidemment, l'AANB confère au Parlement le pouvoir d'assujettir la Couronne aux lois postales. On ne l'a pas fait jusqu'à présent. Ce qui inquiète l'Ontario, c'est pourquoi le fait-on maintenant. Le fait que le Parlement détienne la compétence législative en matière de service postal n'impose pas à la Couronne les lois sur la poste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bon, puis-je faire un commentaire? Si cela les préoccupe et qu'ils veulent comparaître devant nous, nous devrions les entendre. Le vrai problème, c'est à quel moment. Je dirais que le plus tôt sera le mieux afin que nous passions aux actes.

Vous avez bien sûr du travail à accomplir, obtenir ces éclaircissements auprès des gens concernés. Je crois vraiment qu'ils ont eu un avis raisonnable. Puisqu'ils sont au courant depuis la semaine dernière. je pense alors qu'ils devraient être prêts à comparaître jeudi à 11 heures. C'est une heure plus civilsé, selon moi, que mardi prochain à 20 heures et 30. Nous devrions les aviser que nous les entendrons jeudi à 11 heures. Cette affaire est en quelque sorte urgente. Nous voulons publier notre rapport afin que l'autre comité puisse le considérer.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Weatherhead.

M. Weatherhead: Je pense qu'il est juste de dire que le Comité des prévisions budgétaires en général songe en fait, s'il s'entend pour se réunir jeudi matin, à demander à la province de l'Ontario de comparaître devant lui. Je me demande s'ils doivent venir à deux reprises dans l'espace de quelques jours ou si le tout ne pourrait pas se passer au Comité des prévisions budgétaires en général, ou si cela constitue un précédent suffisamment important pour votre comité qu'ils soient entendus ici en plus. Je l'ignore, mais je pense que, sous réserve de

[*Text*]

subject to the committee approving it, the Ontario government will be appearing before the Miscellaneous Estimates Committee probably sometime next week.

• 2145

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think, Mr. Weatherhead, if I understand Ontario's objections, they go beyond the scope of the reference to us.

Mr. Weatherhead: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): But the similar matters that they are concerned about are properly dealt with by this committee. As I understand it, they have asked to appear before both committees.

Mr. Eglington: They have asked, if possible, for it to be next Tuesday rather than Thursday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, Graham, what other groups or individuals have you heard from who have asked to appear before this committee, because I think we will have to make a decision on the principle? I am sorry, has the clerk a . . . ? This would have been, Denis, since our last meeting? The Trans-Canada Telephone System, the Canadian Telecommunications Carriers' Association, Province of Ontario, Canadian Consumers' Association, Doctor Levy, former consultant to the Post Office Department, and the Canadian Bankers' Association.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have they all asked to appear before the committee?

The Clerk of the Committee: Or they said they may be interested after hearing tonight.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, some of them are here? If they want to appear, could any of these gentlemen appear on Thursday morning?

The Clerk: That is Doctor Levy.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You could appear Thursday morning? Is there anybody . . . ?

The Clerk: This gentleman is with the Canadian Consumers' Association.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry. Could you come to the table, please, so that we can get you on the recording system? Can you come to the table if . . .

Mr. M. Levy (former consultant to the Post Office Department): Yes, I can appear Thursday and submit a summary of my presentation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, who else is it that would like to possibly address the committee? You are Mr. Blakney?

Mr. J. Blakney (Consumers' Association of Canada): Mr. Chairman, I am John Blakney, counsel for the Consumers' Association of Canada. We expressed an interest in appearing before both committees. With respect to the Statutory Instruments Committee, in light of the proposed amendments which I have not had an opportunity to study in detail, it may not be necessary for the association to present its brief and witnesses

[*Translation*]

l'approbation du comité, l'on s'attend à ce que le gouvernement de l'Ontario comparaisse devant le Comité des prévisions budgétaires en général, probablement au cours de la semaine prochaine.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Weatherhead, je pense que les objections de l'Ontario, si je les comprends bien, touchent à des domaines dont la portée dépasse les limites de notre mandat.

M. Weatherhead: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Les sujets semblables qui les préoccupent, toutefois, sont des questions pertinentes pour notre Comité. Si je comprends bien, ils ont demandé à comparaître devant les deux comités.

M. Eglington: Ils ont demandé qu'autant que possible, que ce soit mardi prochain plutôt que jeudi.

Le coprésident (M. Beatty): Graham, dites-nous maintenant quels sont les groupes qui vous ont exprimé le désir de comparaître devant notre Comité, parce qu'à mon avis il nous faut prendre une décision sur le principe même? Je m'excuse, le greffier a-t-il un . . . ? Ce devrait être Denis, depuis notre dernière séance? Il y a le Réseau téléphonique transcanadien, l'Association canadienne des entreprises de télécommunications, la province de l'Ontario, l'Association des consommateurs du Canada, le docteur Levy, ex-conseiller auprès du ministère des Postes et l'Association des banquiers canadiens.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ont-ils tous demandé à comparaître devant le Comité?

Le greffier du Comité: Oui, ils ont dit qu'ils seraient peut-être intéressés après avoir écouté la séance de ce soir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh! quelques-uns d'entre eux sont ici? S'ils désirent comparaître, y en a-t-il parmi eux qui pourraient le faire jeudi matin?

Le greffier: C'est le docteur Levy.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous pourriez comparaître jeudi matin? Y en a-t-il d'autres . . . ?

Le greffier: Ce monsieur fait partie de l'Association des consommateurs du Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Pardonnez-moi. Pourriez-vous venir près de la table afin que votre voix soit captée par le système d'enregistrement? Pouvez-vous vous avancer jusqu'à la table si . . .

M. M. Levy (ex-conseiller auprès du ministère des Postes): Oui, je peux comparaître jeudi et soumettre un résumé de ma présentation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qui d'autre voudrait, si c'est possible, intervenir auprès du Comité? Vous êtes monsieur Blakney?

M. J. Blakney (Association des consommateurs du Canada): Monsieur le président, mon nom est John Blakney et je suis conseiller juridique de l'Association des consommateurs du Canada. Nous avons fait connaître notre désir de comparaître devant les deux comités. Pour ce qui est du Comité des règlements et autres textes réglementaires, vu les amendements proposés que je n'ai pas encore eu l'occasion d'étudier

[*Texte*]

to this committee, and I would like to take the matter under advisement and get back to the clerk as soon as possible on that after having studied the amendments. In any event, however, given the absence from Ottawa and the unavailability of our general counsel and policy program chairman until approximately December 15, we could not undertake to have a witness before you before that date. However, I will be advising the clerk as to our specific intention in the light of the proposed amendments very quickly.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That may be rather late.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I should caution that we are under very, very tight time constraints and we have given the minister the undertaking that because the other Miscellaneous Estimates Committee is in a holding pattern on these clauses waiting for us, that we would try as much as possible to expedite our hearings. Were there other groups here this evening that . . . ?

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, may I just suggest to the last gentleman who is appearing for the Consumers' Association that he might get in touch with the clerk of the Miscellaneous Estimates Committee forthwith, too, and discuss the situation further with him.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I believe there is another person. Could you come to the microphone please?

Ms. C. Collis (Director, Legislative Analysis, Bell Canada): I am Claire Collis of Bell Canada and have a partial proxy from the CTCA. I can assure you that we will be pleased to get in touch tomorrow with the clerk of the committee to review with you their intentions. I think, like CAC, after reviewing the amendments that have been proposed, the need to appear before your committee is under review right now.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you let us know tomorrow, do you think?

Ms. Collis: Yes, tomorrow should be the date. There was a meeting today of various members to deal exactly with this matter.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right. And they could come on Thursday, do you think, if they decide to come?

Ms. Collis: I certainly will relay that and they are very anxious, so I think they will do their utmost to meet this date.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine. Thanks very much.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do I understand, Mr. Chairman, that all these representations will merely be on those sections that have been referred to us and nothing else?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

[*Traduction*]

en détail, peut-être ne sera-t-il pas nécessaire à notre association d'y présenter son mémoire et ses témoins. Je voudrais toutefois y réfléchir et communiquer avec le greffier aussitôt que possible à ce sujet, après mon étude des amendements. Compte tenu du fait que notre avocat-conseil et notre président du programme des politiques sont en dehors d'Ottawa et qu'ils ne seront pas de retour avant le 15 décembre à peu près, nous ne serions pas en mesure de toute manière de faire comparaître un témoin devant vous avant cette date. Toutefois, étant donné les amendements proposés, j'aviserai très bientôt le greffier de nos intentions précises.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est plutôt tard.

Le coprésident (M. Beatty): Je dois vous avertir que notre échéancier est extrêmement sévère et que nous nous sommes engagés envers le ministre à faire tout notre possible pour expédier nos audiences puisque le Comité des prévisions budgétaires en général est immobilisé au sujet de ces articles, attendant qu'on en finisse.

M. Weatherhead: Monsieur le président, puis-je suggérer au dernier intervenant qui représente l'Association des consommateurs du Canada de se mettre également en rapport sans délai avec le greffier du Comité des prévisions budgétaires en général et de discuter de la chose avec lui.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a une autre personne, je crois. Pouvez-vous venir au micro, s'il vous plaît?

Mme C. Collis (directrice de l'analyse législative, Bell Canada): Mon nom est Claire Collis, représentante de Bell Canada et, dans une certaine mesure, mandataire de l'Association canadienne des entreprises de télécommunications. Je peux vous assurer que je me ferai un plaisir de communiquer avec le greffier du Comité dès demain, pour passer leurs intentions en revue. A l'instar de l'ACC, je crois qu'une fois terminé l'examen des amendements proposés, nous déterminerons s'il nous est nécessaire de comparaître devant votre Comité; nous étudions la question maintenant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Croyez-vous être en mesure de nous le dire demain?

Mme Collis: Oui, ce devrait être possible demain. Il y a eu une réunion de divers membres aujourd'hui pour traiter précisément de cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien. Et s'ils décident de venir, croyez-vous qu'ils pourraient le faire jeudi?

Mme Collis: Je leur en parlerai et puisqu'ils sont très impatients de venir, je crois bien qu'ils feront tout ce qu'ils peuvent pour accepter cette date.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Fort bien. Je vous remercie beaucoup.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, si je comprends bien toutes ces représentations se limiteront aux articles qui nous a été référés, à rien d'autre?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est bien ça.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any other matter, they have to go to Miscellaneous Estimates.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They understand that, do they?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just the enabling clauses.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether it would be acceptable to the committee then if we left it so that we would attempt to schedule any hearings of witnesses for this week. There would be no hearings next week, but if anybody wanted to be heard, he would have to be prepared to be heard starting Thursday . . .

• 2150

The Joint Chairman (Senator Godfrey): At 11.00 a.m.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . and then that we could invite the clerk of the committee to set aside whatever time appears to be necessary to hear groups and individuals wishing to be heard. Is that aggreable to members of the committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In the meantime, if we have time on Thursday, Graham will have a certain amount of clarifications back. I am putting the pressure on him now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): One final item. We are going to call for a vote, but I was very negligent in not introducing our new civil law counsel. I wonder, Graham, whether you might do that.

Mr. Eglington: Mrs. Danielle Bélisle, who is the civil law counsel who started yesterday, so this is her first exposure to these meetings.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): She may be submitting her resignation then after this sitting.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): She used to work as a page in the Senate.

Mrs. D. Bélisle (Civil Law Counsel): When I was a student, I must admit.

Mr. Hnatyshyn: Just one question to finish this all off. Clause 33, I would like to get counsel's advice. I noticed the provision with respect to free postage for members of the House of Commons and Senate, and obviously the question of regulations—is it counsel's opinion that the regulations can, in effect, limit that ability? It seems to be a general power for members of the House of Commons and Senate to have the right under the statute to send mail free of postage. Right now there are regulations which, in effect, limit or at least they may be self-imposed, obviously, for personal business purposes, but I mean, could it be conceivable that they could limit it and if so, looking at it the other way, can they limit it to the extent that it might interfere with the performance of their duties, in terms of regulatory powers that might be available?

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Pour toutes les autres choses, ils doivent se présenter devant le Comité des prévisions budgétaires en général.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comprennent-ils que c'est ainsi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Seulement les articles habilitants.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si le Comité serait d'accord que nous essayerons de céduler les auditions de témoins pour qu'elles aient lieu cette semaine. Il n'y aurait pas d'audiences la semaine prochaine, alors si quelqu'un désire comparaître il devra être prêt à le faire à compter de jeudi . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): A 11 heures.

Le coprésident (M. Beatty): . . . et alors nous pourrons demander au greffier du Comité de réserver le temps qui semblerait nécessaire pour nous permettre d'entendre les groupes et les personnes qui le désirent. Cela convient-il?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Entre-temps, Graham aura obtenu certains éclaircissements dont nous pourrons prendre connaissance jeudi, si nous en avons le temps. Je fais pression sur lui.

Le coprésident (M. Beatty): Un dernier point. Nous allons prendre le vote, mais j'ai été très négligent car je ne vous ai pas présenté notre conseiller juridique en matière de droit civil. Graham, pourriez-vous vous charger des présentations.

M. Eglington: Je vous présente le conseiller juridique de droit civil, Mme Danielle Bélisle, qui est entrée en fonction hier. C'est donc son premier contact avec ce genre de séances.

Le coprésident (M. Beatty): Peut-être alors qu'elle offrira sa démission dès l'ajournement de la séance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Elle a déjà travaillé au Sénat, en qualité de page.

Mme D. Bélisle (conseiller juridique de droit civil): Je dois préciser qu'à l'époque, j'étais étudiante.

M. Hnatyshyn: Seulement une question pour en finir avec tout cela. J'aimerais avoir l'opinion du conseiller juridique sur l'article 33. J'ai bien noté la disposition relative au courrier franc de port pour les députés et les sénateurs et, bien sûr, l'aspect des règlements. Le conseiller juridique est-il d'opinion qu'on pourrait limiter cette capacité par les règlements? Il s'agit, me semble-t-il, d'un pouvoir d'ordre général octroyant aux membres du Sénat et de la Chambre des communes le droit, en vertu de la loi, d'expédier du courrier franc de port. Il y a, à l'heure actuelle, des règlements qui, en fait, limitent, ou peut-être est-ce une question de restriction dont on a pris nous-mêmes la responsabilité, mais je veux dire: est-ce concevable qu'ils puissent limiter ce droit et si oui, en considérant la question dans l'autre sens, peuvent-ils le limiter au point que cela puisse être contraire à l'accomplissement de leurs devoirs

[*Texte*]

Mr. Eglington: No.

Mr. Hnatyshyn: I wonder if he would like to comment on that?

Mr. Eglington: I do not think so, Mr. Hnatyshyn, because the part that relates to members of Parliament's mail says it is subject to Clause 33.(3), mail to or from is free of postage, and Clause 33.(3) relates only to those householder mailings. So that all the rest of it cannot be touched by regulations.

Mr. Hnatyshyn: So that ostensibly I could carry on a full-fledged business out of the House of Commons, if that were my right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I want to look that up. It has just been brought to my attention that if we meet next Tuesday, it will be 9.30 in the morning under the block system, not at night, so we do not have to . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So the meeting then is adjourned until 9.30 Thursday.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): 11.00 on Thursday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, 11.00 a.m. on Thursday.

[*Traduction*]

en termes des pouvoirs qui leur sont conférés de faire des règlements?

M. Eglington: Non.

M. Hnatyshyn: Serait-il disposé à élaborer?

M. Eglington: Je ne crois pas qu'ils le puissent, M. Hnatyshyn, parce que le texte se rapportant aux députés précise qu'il s'applique sous réserve du paragraphe 33.(3) et ce paragraphe ne vise que les expéditions d'imprimés aux chefs de ménage. Donc, tout le reste est à l'abri des règlements.

M. Hnatyshyn: Alors, je pourrais en toute apparence me livrer à une entreprise commerciale, à partir de mon bureau de la Chambre des communes, si c'était mon droit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je veux examiner cela. On vient de m'avertir que si nous nous réunissons mardi prochain ce sera à 9 heures et 30 selon le système de blocs, et non pas le soir. Donc, nous n'avons pas à . . .

Le coprésident (M. Beatty): Donc, la séance est ajournée à 9 heures et 30 jeudi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A 11 heures, jeudi.

Le coprésident (M. Beatty): Mes excuses, jeudi à 11 heures.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, December 4, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 16

Le jeudi 4 décembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

The subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts

CONCERNANT:

L'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

29365—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
M. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Cousineau
Dubois
Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

McCauley
Reid (*St. Catharines*)
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)
Weatherhead—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

On December 3, 1980:

Mr. Baker (*Nepean-Carleton*) replaced Mr. Reid (*St. Catharines*);

Mr. Hnatyshyn replaced Mr. Hargrave.

On December 4, 1980:

Mr. Reid (*St. Catharines*) replaced Mr. Kempling.

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

Le 3 décembre 1980:

M. Baker (*Nepean-Carleton*) remplace M. Reid (*St. Catharines*);

M. Hnatyshyn remplace M. Hargrave.

Le 4 décembre 1980:

M. Reid (*St. Catharines*) remplace M. Kempling.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 4, 1980
(18)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Honourable Senator Godfrey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, McCauley, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Weatherhead.

Witnesses: From Canada Post: Mr. P. T. McInenly, Director, Legal Services; Dr. Maurice Levy, Former Technical Adviser to the Post Office (Canada) and the Post Office (United States). *From Canadian Telecommunications Carriers Association:* Mr. Donald J. Cruickshank, President; Mr. John D. Richards, Director of Policy Development; and Mr. Richard Marchand, Member of the Legal Committee. *From the Canadian Trucking Association:* Mr. A. Kenneth Maclaren, Executive Director. *From the Province of Ontario:* Mr. D. W. Burtnick, Transportation Counsel, and Mr. N. J. McCallum, External Counsel, Ministry of Transportation and Communications. *From the Canadian Bankers' Association:* Mr. R. M. McIntosh, President, and Mr. Jacques Beauregard, Assistant Counsel; Mr. Frank M. McDonald, Manager, Management and Information Services (Royal Bank of Canada).

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mrs. Danielle Belisle, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 25, 1980, Issue No. 13.*)

The witnesses made statements and answered questions.

After discussion, it was agreed,—That Counsel to the Committee draft a proposed report on the above Order of Reference for consideration by the Steering Committee (Sub-committee on Agenda and Procedure) next week prior to the full Committee meeting.

At 1:35 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. Thursday, December 11, 1980.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1980
(18)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Bachand, Beatty, Cousineau, Dubois, McCauley, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Weatherhead.

Témoins: De Postes Canada: M. P. T. McInenly, directeur, Services juridiques; M. Maurice Levy, ancien conseiller technique du bureau des postes (Canada) et du bureau des postes (États-Unis). *De l'Association canadienne des entreprises de télécommunications:* M. Donald J. Cruickshank, président; M. John D. Richards, directeur du Développement des politiques; M. Richard Marchand, membre du Comité juridique. *De l'Association canadienne du camionnage:* M. A Kenneth Maclaren, directeur exécutif. *De la province d'Ontario:* M. D. W. Burtnick, conseiller en transport, ministère des Transports et des Communications; M. N. J. McCallum, conseiller aux Affaires extérieures, ministère des Transports et des Communications. *De l'Association des banquiers canadiens:* M. R. M. McIntosh, président; M. Jacques Beauregard, conseiller adjoint; M. Frank M. McDonald, directeur, services de gestion et de l'information (Banque Royale du Canada).

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^me^ Danielle Belisle, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de l'objet des articles 2, 3 et 17 du bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois. (*Voir procès-verbal du mardi 25 novembre 1980, Fasicule n° 13.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Après discussion, il est convenu,—Que le conseiller du Comité rédige un projet de rapport sur l'ordre de renvoi susmentionné aux fins d'étude par le Comité directeur (Sous-comité du programme et de la procédure) la semaine prochaine, soit avant la séance du Comité.

A 13 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 11 décembre 1980, à 15 h 30.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 4, 1980

• 1106

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I will call the meeting to order.

We have Mr. McInenly. What is your title?

Mr. P. T. McInenly (Director of Legal Services, Canada Post): McInenly, Mr. Chairman, I am the Director of Legal Services at Canada Post.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I might explain that Mr. McInenly and Mr. Eglington got together last Thursday and Mr. Eglington explained the results of their meeting, but there were certain other questions which he could not answer and which he wanted to ask you, and then it was suggested you might talk directly to the committee. We are not going to ask you any questions of policy or anything else; these are just technical explanations.

Mr. McInenly: Very good.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The first question is in connection with Clause 17.(1)(m), which provides:

> ... for the holding of mail by the Corporation at the request of the sender or addressee thereof ...

We understand that. And:

> ... or in any other circumstances specified in the regulations;

We just wanted to know what you had in mind for that.

Mr. McInenly: Mr. Chairman, a number of situations are contemplated by that provision; in particular, in areas where we have mail embargoes because of strikes in foreign countries, for example. Take the current situation in the Middle East. As the situation develops in any particular country so as to make the delivery of mail more of a burden than a service, requests are generally received, either through the UPU or from the countries directly, from one postal administration to another, to hold the mail. When that sort of thing comes up, the Post Office wishes to be clearly in a position in order to accommodate those requests.

Currently those requests are done under the broad powers vested in the minister in Sections 5 and 6 of the Post Office Act, and the intention underlying that particular provision is to make it clear in the regulations and so on that there is that authority, without the suggestion being made, of course, on the other hand, that we are somehow or other violationg our own provisions, one of which is that there should be no delays in the mail. So it has been introduced with that in mind, and of course, as you are already aware, introduced as well to place the department or the corporation-to-be in a clearer position to accommodate large-volume mailers who, for any number of reasons, may wish to ensure that something is delivered by a certain date, and in order to achieve that where it may be felt that if it is delivered to a post office at a certain stage prior to

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 4 décembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Messieurs, la séance commence.

Nous avons parmi nous aujourd'hui, M. McInenly, dont le titre est ...

M. P. T. McInenly (directeur du Contentieux, Postes Canada): Monsieur le président, je suis directeur du Contentieux à Postes Canada.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais préciser que MM. McInenly et Eglington se sont rencontrés jeudi dernier. D'ailleurs, M. Eglington nous a déjà fait part des conclusions de cette rencontre. Toutefois, comme ce dernier n'a pu répondre à certaines questions qu'il désirait vous poser, nous avons alors proposé de vous inviter à venir témoigner devant le Comité. Nous vous épargnerons les questions de politique ou autres, pour vous demander uniquement des explications techniques.

M. McInenly: Très bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La première question a trait à l'article 17(1)m) qui stipule:

> ... pour la garde du courrier par la Société soit à la demande de son expéditeur ou de son destinataire ...

Nous comprenons très bien ces mots. Et je poursuis:

> ... soit pour l'une des raisons prévues par les règlements,

Nous aimerions savoir ce que vous entendiez par ces mots.

M. McInenly: Monsieur le président, cette disposition prévoit un certain nombre de situations, en particulier l'embargo du courrier suite à des grèves à l'étranger, par exemple. Prenons la conjoncture actuelle au Proche-Orient. Lorsqu'un pays a de plus en plus de difficultés à livrer le courrier, une administration postale demande à une autre de retenir le courrier, par le biais de l'UPU ou des pays mêmes. En pareil cas, le Ministère souhaite être parfaitement en mesure de répondre à ces demandes.

Règle générale, ces requêtes sont exécutées grâce aux vastes pouvoirs conférés au ministre en vertu des articles 5 et 6 de la Loi sur les postes. Or, la présente disposition vise à préciser l'existence d'un tel pouvoir dans les règlements, sans donner l'impression bien entendu, d'autre part, que dans une certaine mesure, nous enfreignons nos propres dispositions, notamment celle de n'imposer aucun retard de courrier. C'est donc dans cet esprit que nous avons inscrit ce texte et, comme vous le savez déjà, pour mieux préciser cette position du Ministère ou de la société qui répond aux gros expéditeurs de courrier qui, pour de multiples raisons, sont susceptibles d'exiger la livraison d'un colis pour une certaine date, et pour s'assurer que, même si on a l'impression qu'il y a livraison à un bureau de poste avant cette date, la livraison pourra être garantie. Cela ne vise qu'à faciliter le travail.

[*Texte*]

that date, delivery can be assured. It is just to facilitate that process.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, you have lost me there. Are you saying that you deliver it early and then hold it until it is requested?

Mr. McInenly: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a way to provide for it. At the requerst of the sender you do it that way.

Mr. McInenly: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are there any questions on that one?

Senator Lafond: As long as it is limited to that, I do not think we have any objections, but I think the basis of our objection was that "in any other circumstances" can cover an awful lot of ground that is undefined and unrestricted.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, well, I think if we can confine the meeting quickly this morning to finding out what is meant and then we can talk about it afterwards, just for the information.

Senator Lafond: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now, Clause 17.(1)(o). It says:

> providing for the payment of interest, including the rate thereof, on funds transmitted by post;

The minister, when he was here, said that there was a possibility—we asked him about that clause—they might want to start up the post office bank deposit, and so on. When I read that, that does not seem to have anything to do with anything except transmission of funds by post. It has nothing to do with interest on funds deposited, and it does not seem, when we look at Clause 36, that that really provides for paying interest on deposited amounts. I am wondering if there is a hole there.

Mr. McInenly: It could be that there may be a lack of clarity, Mr. Chairman. The provision has always been viewed as being a corollary to the possibility of a continuation of the postal savings bank.

• 1110

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You would not get very far with a postal savings bank if you could not pay interest, and I do not see that that is provided for.

Mr. McInenly: That is quite right. Perhaps you might draw some comfort, Mr. Chairman, from the definition of "mail conveyance" and also from the definition of "transmit", which means:

> . . . to send from one place to another place by any physical, electronic, optical or other means;

Not being an expert in the area of banking, of course, if funds were received by Canada Post, say, in Ottawa, for example, for onward transmission to Vancouver to be paid out at a certain point in time in the future, it might arise in that situation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes, I realize that; I can appreciate that, but I am just pointing out that if it were the intention to use that to pay interest on moneys on straight deposit, then it does not seem to accomplish the intention. I just wondered if we had overlooked something.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Je regrette, mais je ne vous suis plus. Voulez-vous dire que vous le livrez très tôt et que vous le gardez ensuite jusqu'à ce qu'on en fasse la demande?

M. McInenly: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une solution. Vous le faites uniquement à la demande de l'expéditeur.

M. McInenly: Oui, c'est juste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il des questions à ce sujet?

Le sénateur Lafond: Tant qu'on se limite à cela, je ne crois pas que l'on s'objecte, sauf pour «ou pour l'une des raisons» qui peut recouper plusieurs questions indéfinies et illimitées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A mon avis, j'espère que nous pourrons nous limiter rapidement ce matin à trouver ce que l'on veut dire pour en parler par la suite, juste à titre de renseignement.

Le sénateur Lafond: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et maintenant, l'article 17 (1) *o*) qui stipule:

> prescrivant le versement d'intérêts, y compris le taux d'intérêts, sur les fonds transmis par la poste;

Lors de son témoignage, le ministre a déclaré, en réponse à une question à propos de cet article, qu'il était possible qu'on veuille éventuellement créer un dépôt bancaire des Postes et ainsi de suite. Après lecture, cela ne semble s'adresser qu'à la transmission de fonds par la poste. Cela ne touche aucunement les intérêts versés sur les sommes d'argent déposées, et l'article 36 ne semble pas prévoir cette question. Je me demande s'il n'y aurait pas un trou ici.

M. McInenly: Il se pourrait que la question ne soit pas claire, monsieur le président. Cette disposition a été envisagée à titre de corollaire à une éventuelle extension de la banque d'épargne postale.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous n'iriez pas loin avec une telle banque, si vous ne pouvez payer d'intérêts, et je ne crois pas que ce soit prévu.

M. McInenly: C'est juste. Vous serez peut-être quelque peu rassuré, monsieur le coprésident, en lisant la définition des «moyens de transport du courrier» et de «transmettre» qui signifie:

> . . . le fait d'envoyer par moyens physiques, électroniques ou optiques entre autres;

Comme je ne suis aucunement un expert dans le secteur bancaire, cela pourrait répondre à une situation du genre où le ministère recevrait à Ottawa de l'argent destiné à Vancouver pour être remis à un certain moment donné.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je comprends, mais je désirais seulement préciser que si l'on désire employer cet argent pour payer l'intérêt sur l'argent en dépôt, alors on n'atteint pas l'objectif fixé. Je me demandais seulement si l'on n'avait pas oublié quelque chose.

[*Text*]

Mr. McInenly: No, it does appear on the surface to be limited to funds transmitted by post, but I think it has always been viewed as relating, of course, indirectly to the postal savings bank because, quite frankly, the postal savings bank would probably play a very significant role in a funds transfer process.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. The next one would be Clause 17.(1)(t):

> . . . carrying out any postal agreement or arrangement entered into pursuant to this Act;

Just what is meant by that? Is that just international agreements?

Mr. McInenly: Principally, Mr. Chairman, the department has had in mind—as you realize, these are basically lifts out of the existing Post Office Act—situations where international postal agreements are involved. It is specifically directed to the international type of arrangement.

As a Crown corporation, of course, there is the possibility that there could be a broader range of agreement, both within the international community as well as within the commercial community.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You are already providing Clause 17.(4) for agreements with the commercial community.

Mr. McInenly: Yes, that is correct.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then Clause 17.(1)(*t*) is intended to be primarily for international?

Mr. McInenly: Primarily for the international community, that is correct, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It does not actually say so.

Mr. McInenly: No. it is not specifically limited to the international community, but that is the underlying intention.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If anyone else has any questions to ask, please break in. I want to get through as quickly as possible because we have a whole lineup of people.

Clause 17.(1)(*u*); here it says:

> . . . dealing with any matter that any provision of this Act contemplates being the subject of regulations;

If you look at Clause 37.(3), it says:

> Notwithstanding any other Act or law, but subject to this Act and the regulations, nothing in the course of post is liable to demand, seizure or detention.

What is meant by the word "demand" there?

Mr. McInenly: Mr. Chairman, as you are probably aware, Clause 37.(3) is again a straight lift out of the current Section 43 of the Post Office Act. If you wanted to put a legal definition on the word demand, I suppose you could encompass a whole range of things, such as when the bailiff turns up at your door and says, I have an order here and I want to execute it against something that is in the course of mail. That type of

[*Translation*]

M. McInenly: Non. Cela semble, de prime abord, limité à l'argent transmis par la poste, mais je crois qu'on l'a toujours envisagé, bien entendu, comme étant relié indirectement à la banque d'épargne postale parce que, franchement, une telle banque jouerait sûrement un rôle très important lors d'un virement de fonds.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Le prochain article est l'article 17 (1) *t*):

> . . . mettant en œuvre les conventions ou arrangements postaux conclus aux termes de la présente loi;

Qu'est-ce que cela signifie vraiment? S'agit-il simplement d'accords internationaux?

M. McInenly: Au départ, monsieur le président, le ministère avait à l'esprit, comme vous pouvez le constater, cela découle essentiellement de la Loi actuelle sur les postes, les situations où interviennent les accords postaux internationaux. Cela s'adresse particulièrement au type d'arrangements internationaux.

Comme société de la Couronne, bien entendu, il peut exister un plus vaste éventail d'ententes, au sein de la communauté internationale du monde commercial.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les ententes avec le monde des affaires sont déjà prévues à l'article 17(4).

M. McInenly: C'est juste.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors l'article 17(1)*t*) vise surtout le secteur international?

M. McInenly: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais on ne le dit pas explicitement.

M. McInenly: Non, mais c'en est toutefois l'intention sous-jacente.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si d'autres personnes désirent poser des questions, elles sont priées de le faire. Je veux terminer le plus tôt que possible, parce que plusieurs personnes attendent sur la liste.

L'article 17(1)*u*) stipule:

> —touchant toute question prévue par n'importe quelle disposition de ladite Loi faisant l'objet des règlements;

L'article 37(3), pour sa part, précise:

> Par dérogation à toute autre loi ou règle de droit mais sous réserve de la présente loi et de ses règlements, rien de ce qui est en cours de transmission ne peut être réclamé, mis sous séquestre ou retenu.

Qu'entend-on au juste par le mot «réclamé»?

M. McInenly: Monsieur le président, comme vous le savez sûrement, l'article 37(3) découle directement de l'article 43 de la Loi actuelle sur les postes. Pour donner une définition juridique du mot «réclamé», j'imagine qu'il faudrait englober un ensemble de choses, comme lorsque le huissier se présente à votre poste pour donner lecture d'un avis de saisie et qu'il veut y donner suite en prenant un article de votre courrier. Il s'agit

[*Texte*]

demand. I suppose it could cover a wide variety of items, but that is one of them. That more clearly demonstrates what is meant by that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What was that again?

Mr. McInenly: The bailiff appears with an order to execute, seeking to extract something out of the mail that may have property value.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So there would be somebody else demanding something, demanding something that a post office has . . .

Mr. McInenly: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . rather than seizing it.

Mr. McInenly: While in the course of mail, that is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, while in the course of mail. All right.

• 1115

On Clause 3, this was not in the previous act, I do not believe, and I would like to ask you what legal effect this has that the present act does not have, by insertion of Clause 3.

Mr. McInenly: Clause 3?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. McInenly: The intention hehind Clause 3, Mr. Chairman, was to make it abundantly clear that both the federal and provincial governments would be bound by the exclusive privilege provisions vested in the corporation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just that?

Mr. McInenly: Nothing more or less than that, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Eglington, is there anything we had questioned before? Has anybody else any questions? Thanks very much.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Why do we not proceed on the basis of the order that we have people on the notice today? Doctor Levy, would you join us please?

Just to make sure that all of the potential witnesses before us today are absolutely aware of our reference, we have only Clauses 2, 3 and 17 referred to this committee. I would like to ask anybody appearing before the committee to try to demonstrate the relevance of your concerns to those clauses, please. Any other material dealing with any other clause would be the responsibility of the Miscellaneous Estimates Committee.

Doctor Levy.

Mr. Maurice Levy (Former Technical Adviser to the Post Office (Canada) and the Post Office (United States)): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for allowing me to speak. To introduce myself, I was technical adviser to the Post Office Department here in Canada from 1952 to 1959; after that, technical adviser to the Washington Post Office. Then I had an envelope full of questions which I sent to the Post Office.

[*Traduction*]

de ce genre d'exigence, en fait. Cela pourrait porter sur une foule d'objets, car ce n'en est qu'un exemple parmi tant d'autres qui précise un peu le sens de ces paroles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouvez-vous répéter?

M. McInenly: Lorsque le huissier se présente à la porte avec un ordre de saisie et qu'il désire retirer un objet de valeur réelle dans le courrier.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ainsi, quelqu'un d'autre exigerait quelque chose qui se trouve en possession d'un bureau de poste . . .

M. McInenly: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . au lieu de procéder à une saisie.

M. McInenly: Dans le courrier, oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

L'article 3 ne figurait pas dans la loi précédente, il me semble, et j'aimerais vous demander ce qu'il apporte sur le plan juridique.

M. McInenly: L'article 3?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. McInenly: Monsieur le président, il vise à préciser l'engagement que les gouvernements fédéral et provinciaux seraient liés par le privilège exclusif conféré à la Société.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Seulement cela?

M. McInenly: Rien de plus que cela, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Eglington, avons-nous soulevé d'autres questions? Quelqu'un a-t-il des questions à poser? Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi ne pas inviter les personnes dont le témoignage est prévu aujourd'hui, à le faire? Monsieur Levy, voudriez-vous vous avancer?

Pour la gouverne des témoins d'aujourd'hui, l'ordre de renvoi du Comité porte uniquement sur les articles 2, 3 et 17. J'aimerais demander à toutes les personnes qui se présentent au comité d'essayer de démontrer la pertinence de leurs propos à l'égard de ces articles. Les questions qui portent sur un autre article relèveraient du Comité sur les prévisions budgétaires en général.

Monsieur Levy.

M. Maurice Levy (ex-conseiller technique de Postes Canada et des Postes américaines): Je vous remercie, monsieur le président et distingués membres du Comité, de me permettre de témoigner aujourd'hui. En guise de présentation, j'ai été conseillé technique au ministère fédéral des Postes entre 1952 et 1959 pour ensuite occuper la même fonction aux États-Unis. Ensuite, j'ai envoyé une enveloppe pleine de questions aux Postes.

[*Text*]

Today I do not represent any company; I do not represent myself; I only represent my conscience. What I want to say is that if the motion which is shown here on Clause 15.(1), if this is adopted it will mean the gradual death of the Post Office Department.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I am sorry, which clause?

Mr. Levy: Clause 15.(1), the exclusion of electronic mail from the Post Office. The Post Office will not have the exclusive privilege to carry letters transmitted by electronic or optical means.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh yes, Clause 15.(1), this amendment.

Mr. Levy: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right, I have it.

Mr. Levy: This will mean the gradual death of the Post Office Department, and what I want is to explain my reasons in as simple a way as possible. In order to do this, I have to give you an elementary concept of electronic mail. It will not be technical; it will be very elementary.

Mr. Weatherhead: A point of order, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Weatherhead: I hesitate to interrupt the witness, and perhaps we can bring his discussion in within one of our three clauses, but I have not heard that said so far. If he can, I will be very pleased to hear from him.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say that so far I am a little worried that you really should be before the other committee and not this one.

Mr. Levy: Yes, I think so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We are only dealing with regulations, and Clause 15.(1) is not even under our terms of reference, although indirectly in a way it is. I really think if you are propounding as to why the Post Office should have the exclusive jurisdiction over electronic mail, that is not under our terms of reference at all. That has to be considered by the other committee, which Mr. Weatherhead is on, and he can tell you when they meet and you can make arrangements to talk to them.

Mr. Levy: All right. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

Mr. Cousineau: Could I add something to that, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, certainly.

Mr. Cousineau: We passed a motion this morning to put an ad in the papers in regards to people who want to put in submissions and briefs. There will be a press release today, and there will be an ad in all the major papers on Saturday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Who is "we"?

[*Translation*]

Aujourd'hui, je ne suis le porte-parole d'aucune société. Je suis ici à titre privé car je ne suis qu'au service de ma propre conscience. J'aimerais seulement dire que si la motion qui figure à l'article 15(1) est adoptée, cela signifiera la mort lente du ministère des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): Je regrette, mais de quel article avez-vous parlé?

M. Levy: De l'article 15(1), l'exclusion du courrier électronique des Postes. Les Postes n'auront pas le privilège exclusif de livrer les lettres transmises par moyens électroniques ou optiques.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah oui, l'article 15(1), cet amendement.

M. Levy: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

M. Levy: Cela représentera la mort lente du ministère des Postes et j'aimerais, dans les termes les plus simples possibles, vous donner les raisons d'une telle affirmation. Mais pour ce faire, je dois vous parler des rudiments du courrier électronique. N'ayez crainte, ce ne sera pas technique.

M. Weatherhead: J'invoque le règlement, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Weatherhead: J'hésite à interrompre le témoin, et peut-être peut-on inclure son sujet de débat dans l'un des trois articles qui nous intéressent, mais je n'en ai pas encore confirmation. S'il le peut, je serais très heureux qu'il le fasse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois dire que j'ai légèrement l'impression que vous devriez vraiment témoigner devant l'autre comité et non pas ici.

M. Levy: Oui, je le pense.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ne nous intéressons qu'aux règlements, et l'article 15(1) n'entre pas dans le cadre de l'ordre de renvoi qu'on nous a confié, même s'il y est rattaché d'une certaine manière. Je crois vraiment que si vous désirez soumettre les raisons pour lesquelles les Postes devraient avoir entière compétence sur le courrier électronique, la question ne relève aucunement de notre mandat et doit plutôt être présentée à l'autre comité où siège M. Weatherhead. Il peut d'ailleurs vous dire quand ils tiennent leurs réunions et vous pourriez prendre des dispositions pour y témoigner.

M. Levy: Très bien. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

M. Cousineau: Puis-je formuler un commentaire à ce sujet, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Certainement.

M. Cousineau: Nous avons adopté une motion ce matin visant à faire publier une annonce dans les journaux à l'intention des personnes qui désirent soumettre des mémoires ou témoigner devant le Comité. On diffusera donc un communiqué de presse aujourd'hui et une annonce dans les principaux journaux, samedi.

Le coprésident (M. Beatty): Qu'entendez-vous par «Nous»?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): "We" is "us".

• 1120

Mr. Cousineau: Miscellaneous Estimates Committee. I am sorry, sir, we just arrived from there, you know. So at that time Doctor Levy could definitely present a brief to that effect if he has any comments to make on this particular bill.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Thanks very much.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that acceptable to you, Doctor Levy?

Mr. Levy: Yes, I would prefer to present it to the appropriate committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Fine, great.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you.

Mr. Levy: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next group of witnesses on our list is the Canadian Telecommunications Carriers Association. Mr. Cruickshank is the President; Mr. Richards is the Director of Policy Development; Mr. Marchand is a member of the Legal Committee and Mr. Johnston is Assistant Policy Director. I wonder whether you might come to the table.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you like all to come to the table here?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Cruickshank, are you aware of the amendments that have been proposed by the minister?

Mr. Donald J. Cruickshank (President, Canadian Telecommunications Carriers Association): Yes, Mr. Joint Chairman, we are aware of them, and we have in fact prepared a letter in response to our verbal notification of what those proposed amendments would be.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you.

Mr. Cruickshank: I have lost one of my colleagues, but I am sure he will be joining us in a moment.

If I may by way of introduction, my name is Don Cruickshank. I am President of the Canadian Telecommunications Carriers Association. With me on my left, your right, is Mr. John Richards, the Director of Policy Development for the association, who is also Chairman of our Computer Communications Committee. On my right and your left, when he arrives, is Mr. Richard Marchand, who is a representative of the Legal Committee of the Canadian Telecommunications Carriers Association. I am also supported by Mme Terry Kennedy who will be assisting us in a few moments if, with your permission, we can make a small presentation.

We very much appreciate also the opportunity to appear before your committee to express our views on this important piece of legislation and to demonstrate Canada's telecommunications carriers' part both currently and our planned involvement in the transmission of messages or letters electronically.

The brave new world in which we are operating has been variously referred to as the wired city and the instant world.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous-mêmes.

M. Cousineau: Le Comité sur les prévisions budgétaires en général. Je regrette, nous arrivons tout juste de ce comité. M. Levy pourrait, sans contredit, présenter un mémoire au Comité s'il veut commenter ce projet de loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Beatty): Êtes-vous d'accord, monsieur Levy?

M. Levy: Oui, je préfère le soumettre au comité compétent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Merci.

M. Levy: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain groupe de témoins qui figure sur notre liste est l'Association canadienne des entreprises de télécommunications. M. Cruickshank en est le président, M. Richards, le directeur de la politique, M. Marchand est membre du comité juridique et M. Johnston, directeur adjoint de la Politique. Je me demande si vous pourriez venir à la table.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Voudriez-vous tous vous approcher?

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Cruickshank, êtes-vous au courant des modificatons proposées par le ministre?

M. Donald J. Cruickshank (président, Association canadienne des entreprises de télécommunications): Oui, monsieur le président, et nous avons en fait préparé une lettre en réponse à l'avis donné de vive voix de ces projets de modification.

Le coprésident (M. Beatty): Merci.

M. Cruickshank: J'ai perdu un de mes collègues, mais je suis certain qu'il se joindra à nous dans un instant.

En guise d'introduction, je m'appelle Don Cruickshank et je suis président de l'Association canadienne des entreprises de télécommunications. A ma gauche, à votre droite, bien sûr, se trouve M. John Richards, le directeur de la Politique de l'Association, qui est également président du Comité sur les communications informatiques. A ma droite, à votre gauche bien entendu, quand il arrivera, se trouvera M. Richard Marchand, représentant du Comité juridique de l'Association. Je serai moi-même secondé par M^me^ Terry Kennedy qui m'aidera dans quelques instants, avec votre permission, à faire une brève présentation.

Nous vous sommes particulièrement reconnaissants de nous donner l'occasion de témoigner devant le Comité pour donner notre opinion sur un projet de loi aussi important et témoigner de la participation des sociétés de télécommunications au Canada et de l'engagement que nous entendons prendre dans le domaine de la transmission des lettres ou messages par moyens électroniques.

Le monde nouveau à la Aldous Huxley dans lequel nous vivons a souvent été comparé à une ville à l'écoute du monde et

[*Text*]

We are told that we are in the midst of a communications revolution, and there is a lot of jargon associated with these terms.

The implications for all forms of messaging, not the least for letters, are enormous, but particularly for electronic mail in a myriad of its forms, and electronic funds transfer. I am sure that other witnesses who will be appearing before you will be looking at some of these aspects as well.

Bearing in mind the comments you made a few moments ago about the particular sections of the act, and only those that you are concerned with, we will be, in the light of that, modifying our presentation a little bit.

We have just appeared a few minutes ago before the Commons Miscellaneous Estimates Committee. We sought their indulgence ti see a 14-minute, very brief slide presentation which we suggested would be useful to them and which they subsequently said was very useful in providing them with a good understanding of what the telecommunications systems of this country are; for instance, who owns them, how they are operated, and where electronic mail fits into it, which we think is important for understanding in terms of a number of clauses of this particular pieces of legislation.

I believe you have some members who are in common with the other committee who have already seen this 10 minutes ago; therefore I would ask you, Mr. Chairman—and one of the joint chairman here has already seen it also privately—whether you would wish, and wheter you think it would be useful to the members of your committee to see this presentation and whether you have 14 minutes in which to hear it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Who has not seen it?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have not, but I am not quite sure again, considering the narrow terms of our reference, although I would like to see it. We are under a time constraint and therefore I would like really . . . I guess I will forgo the pleasure.

• 1125

Mr. Cruickshank: If I may then, Mr. Chairman, what I would suggest is that if in your further considerations either yourself or any of the members of your committee feel that your mind is boggling over some of the terms that may be put before you and that this might be useful, we would be very pleased to provide a private opportunity for you or any of your committee members to view it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Cruickshank, you also have a printed version of that as well, do you not?

Mr. Cruickshank: Yes, we have a printed version of the text.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if that might be useful simply to distribute to the committee.

Mr. Cruickshank: In fact that is where Mr. Marchand is, now that I remember. We ran out of French copies and he is just making some more. But we will distribute those to members and you can read it in the bathtub.

[*Translation*]

au monde de l'instantané. On nous affirme que nous vivons une révolution des communications, et il y a tout un jargon associé à ces expressions.

Les répercussions qui ont toutes les formes de communication, et les lettres n'en constituent pas la moindre, sont énormes, en particulier pour le courrier électronique qui se présente sous une myriade de formes, et le virement de fonds par voie électronique. Je suis convaincu que d'autres témoins analyseront également certains de ces aspects.

Compte tenu des commentaires que vous avez formulés il y a quelque instants à propos des articles de la Loi qui vous été confiés, nous adapterons notre présentation quelque peu.

Nous venons tout juste de témoigner devant le Comité sur les prévisions budgétaires qui a été assez indulgent pour nous permettre de faire une présentation de diapositives de 14 minutes destinée à aider à mieux comprendre les réseaux de télécommunicaon qui existent au pays, ce qui s'est avéré le cas, nous ont-ils avoué. Nous leur avons aussi expliqué qui en sont les propriétaires, comment ces réseaux fonctionnent et où se situe le courrier électronique dans ce tableau qui aide à comprendre un certain nombre d'articles du projet de loi à l'étude.

J'imagine que certains membres du comité sont également membres de l'autre comité. Par conséquent, je vous demanderais, monsieur le président—d'ailleurs l'un d'entre vous l'a déjà vu en privé—si vous croyez qu'il soit utile aux membrcs du comité de faire la présentation et si vous pouvez nous consacrer 14 minutes à cet effet.

Le coprésident (M. Beatty): Qui ne l'a pas vu?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne l'ai pas vu, mais je ne suis pas convaincu de sa nécessité, compte tenu des limites de notre mandat, même si je serais intéressé à le voir. Nous sommes assujettis à une échéance et j'aimerais donc . . . J'imagine que je me priverai de ce plaisir.

M. Cruickshank: Monsieur le président, si vous ou tout autre membre du comité êtes d'avis que vous ne comprenez pas entièrement certaines des questions soulevées et que ce matériel pourrait vous être utile dans ce sens, nous serions très heureux de vous le visionner en privé.

Le coprésident (M. Beatty): M. Cruickshank, vous en possédez également une version écrite, n'est-ce pas?

M. Cruickshank: Oui, nous avons une version du texte.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande s'il ne serait pas utile de distribuer ce document aux membres du Comité.

M. Cruickshank: En fait, j'y suis, M. Marchand est justement en train de photocopier la version française dont nous étions à court. Nous allons distribuer ceux-ci aux membres du comité qui pourront le lire dans leur baignoire.

[*Texte*]

First of all, I would like to make it clear Mr. Chairman, that the members of our association support the objectives of the proposed Canada post corporation and the intention of improving the postal service through the use of new developments and technologies in telecommunications, and the support from our members stems not only from providing for the new corporation's telecommunications needs, but also from the fact that we are amongst the largest users of Canada's postal service ourselves in monthly billings to every household in the country.

Second, the Canadian telecommunications carriers have been in the electronic messaging business, communications business, for over 100 years. We currently have over 100,000 employees working in this field and using some $18 billion worth of facilities spread all over the country and into the remote and distant areas as well. They offer new, innovative services on a continuing basis.

However, the role and nature of our industry is really too important and too complex to express in just a simple statement, so we have been through this bill looking at the interaction of what it is that the postal corporation is proposing to do, how they are proposing to organize themselves to do it and what legislative actions are necessary to put that corporation in place in a proper fashion for the benefit of all the Canadian users of that system. If I may, Mr. Chairman, with your permission I would ask Mr. Richards to touch very briefly on your concerns with that legislation in that environment.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Richards.

Mr. John D. Richards (Director of Policy Development, Canadian Telecommunications Carriers Association): Thank you, Mr. Chairman. The concerns which we wish to express will relate in the main to Clause 17.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right up our alley.

Mr. Richards: Our main concern and motivation is that the post corporation will be given the opportunity to extend its monopoly into areas already served by the telecommunications carriers on a competitive basis. We refer specifically to Clause 17, (1) of the bill which reads, and I paraphrase:

The corporation may make regulations prescribing for the purposes of this act and the regulations what is a "letter" and what is "mailable matter."

This, when read in conjunction with another section, Clause 14, which allocates sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada to the corporation, is interpreted by us to read that the corporation would thus be able to decree that much of the information transmitted via services now provided or being planned by the telecommunications carriers has been letters.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Pardon me, Mr. Richards, could I just interrupt? You are aware of the fact, I gather, that the minister has tabled before the committee a new definition of "letter" which would be included in the proposed act itself and not be left open to regulation.

[*Traduction*]

En premier lieu, j'aimerais, monsieur le président, préciser que les membres de notre association appuient les objectifs du projet de Société canadienne des postes et le désir d'améliorer le service postal grâce au recours à de nouvelles découvertes et technologies dans le domaine des télécommunications. Nos membres sont non seulement prêts à aider à répondre aux besoins de télécommunications de la société, mais également du fait que nous comptons parmi les plus grands usagers su service postal du Canada nous-mêmes au titre de la facturation mensuelle envoyée à chaque ménage.

En deuxième lieu, les sociétés de télécommunications canadiennes œuvrent dans le secteur de la messagerie électronique, des communications depuis plus d'un siècle. Nous employons plus de 100,000 personnes et jouissons d'installations évaluées à quelque 18 milliards de dollars par tout le pays et dans les régions reculées du pays, qui offrent sans cesse de nouveaux services.

Cependant, le rôle et la nature de notre industrie sont trop importants et complexes pour être résumés en une seule phrase. Nous avons donc analysé le projet de loi et examiné les rapports que la nouvelle société des postes se propose d'entretenir, la manière dont elle envisage de s'organiser pour ce faire et les mesures législatives indispensables pour créer cette société d'une manière satisfaisante qui profite à tous les usagers canadiens du réseau. Si vous me le permettez, monsieur le président, je demanderais à M. Richards de parler très brièvement des préoccupations que nous entretenons à l'égard de ce projet de loi dans ce climat.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Richards.

M. John D. Richards (directeur de la politique, Association canadienne des entreprises de télécommunications): Merci, monsieur le président. L'ensemble des préoccupations que nous désirons exprimer porte sur l'article 17.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout à fait dans le mille.

M. Richards: Le principal objet de préoccupation et de motivation vient de ce que la société des postes aura l'occasion d'étendre son monopole aux secteurs déjà desservis par les transporteurs en télécommunications dans un marché de concurrence. Nous faisons plus particulièrement allusion à l'article 17(1) du projet de loi qui stipule:

Et je paraphrase, que la société peut prendre les règlements prescrivant, aux fins de la présente loi et de ses règlements, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un envoi admissible.

Si on lit cet article conjointement à l'article 14 qui donne à la Société le privilège exclusif de recueillir, transporter et distribuer les tettres au Canada, nous l'interprétons comme si la société était ainsi en mesure de décréter qu'une grande partie de l'information transmise par les services qui existent déjà ou prévus par les sociétés de télécommunications était des lettres.

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, M. Richards, pourrais-je vous interrompre? Vous savez, j'imagine, que le ministre a déposé au Comité une nouvelle définition du mot "lettre" qui figurerait dans le projet de loi même et ne serait pas laissée au gré des règlements.

[*Text*]

Mr. Cruickshank: We are aware of that, and if I may read into the record our very brief written reply to that reference. This would be addressed to the chairmen of this committee and copied also to the chairman and members of the other committee. It reads as follows:

• 1130

Canadian Telecommunications Carriers Association Submission on The Canada Post Corporation Act, Bill C-42:

The Amendment to Subsection 15(1) of Bill C-42 proposed by Postmaster General André Ouellet at the 27 November 1980 meeting of the Regulations and Other Statutory Instruments Committee meeting satisfies the major concern of the members of CTCA outlined in our 24 November letter to you.

Based on statements by Mr. Ouellet during your Committee meetings to the effect that Canada Post would continue to use the telecommunications services of Canada's telecommunications carriers to the greatest extent feasible in providing electronic mail services and our understanding that there would be equal regulatory treatment to the extent that Canada Post would be involved in providing telecommunications services, we anticipate that the Postmaster General or Deputy Postmaster General will in due course so advise us by letter in order to alleviate any remaining concerns of CTCA and its members.

The members of CTCA support the intention of improving Canada's postal services to the greatest possible number of Canadians through the use of telecommunications and are prepared to serve the telecommunications needs of the proposed Canada Post Corporation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think as an addendum on that, Mr. Cruickshank, the minister has given us a firm undertaking that amendments would be made and included in the statute itself, rather than leaving the definition of "letter" open to be defined by regulation. I gather it would probably be our intention, when we made our report to both Houses, to indicate that we found that approach acceptable to us. I guess really what we are looking for at this point is whether or not the definition proposed by the minister is satisfactory to respond to the concerns of private industry or whether there should be further amendments made to that.

The minister indicated when he came before us that the draft amendments he was tabling were not cast in stone; that he was willing to be flexible on them. I think really what we are trying to do is to get some information from various private sector groups as to whether or not there are further modifications that should be made to that definition or to other amendments that are proposed.

Mr. Richards: Mr. Chairman, if I might answer that, we would have preferred to have had our own suggested amendment repeated. The problem, both with ours, for that matter,

[*Translation*]

M. Cruickshank: Nous en avons pris connaissance, et si vous me le permettez, j'aimerais lire, pour le bénéfice des membres ici présents, notre brève réponse à ce sujet, qui s'adresserait aux coprésidents du Comité avec copie conjointe au président et aux membres de l'autre comité, dont voici le texte:

Mémoire de l'Association canadienne des entreprises de télécommunications sur le Bill C-42, Loi sur la Société canadienne des postes:

L'amendement proposé au paragraphe (1) de l'article 15 du projet de loi C-42 proposé par le ministre des Postes, l'hon. André Ouellet lors de la réunion du 27 novembre 1980 du Comité sur les règlements et autres textes réglementaires répond à l'ensemble des préoccupations des membres de l'ACET exprimées dans la lettre que nous lui adressions le 24 novembre dernier.

D'après la déclaration de l'hon. Ouellet aux réunions de votre comité, le ministère des Postes continuerait à faire appel aux services de télécommunications des transporteurs compétents au Canada, dans toute la mesure du possible afin d'offrir des services de courrier électronique. Or, nous sommes d'avis que pour ces services de télécommunications, le Ministère devrait être soumis aux mêmes règlements, que nous. Par conséquent, nous osons croire que le ministre ou le sous-ministre nous avisera à temps par écrit afin d'effacer toutes les craintes que pourraient entretenir l'Association et ses membres.

Les membres de l'Association appuient le principe du projet de loi, soit d'améliorer, par le biais des télécommunications, le service postal au Canada au bénéfice du plus grand nombre de Canadiens possible, et sont prêts à répondre aux besoins dans ce domaine de la Société canadienne des postes.

Le coprésident (M. Beatty): J'aimerais ajouter, monsieur Cruickshank, que le ministre nous a fermement promis que des modifications seraient apportées au texte de la loi pour ne pas laisser la définition du mot «lettre» à une éventuelle précision dans un règlement. Je crois que nous avons l'intention, lors de la présentation de notre rapport à la Chambre de souligner notre approbation de cette formule. Nous cherchons, en ce moment, à déterminer si la définition proposée par le ministre permettra d'élucider les préoccupations de l'industrie privée ou si l'on devrait apporter d'autres amendements.

Le ministre a déclaré, lors de son témoignage, que les amendements proposés n'étaient pas irrévocables et qu'il était prêt à les reconsidérer. Nous voulons donc chercher à obtenir des renseignements auprès de divers groupements du secteur privé sur la nécessité de modifications au titre de la définition ou d'autres modifications proposées.

M. Richards: Monsieur le président, en guise de réponse, nous aurions préféré répéter notre propre projet de modification. Notre problème vient du fait que les modifications que

[*Texte*]

our suggested amendment and that of the Postmaster General, is that they require further definition. I refer particularly to the wording used which refers to messages in the course of transmission. It leaves open where the ends of the transmission are. In our own case, where we proposed to use the word "telecommunications", we indeed were required to offer a definition of the word "telecommunications". So in both cases we had that problem.

I think our own is more precise.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is your definition?

Mr. Richards: It is in our written brief, page 4.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Page 4. Do you mean Clause 15.(1)(h)?

Mr. Richards: At the bottom of page 4, Section 2(1), of our own submission.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, on a point of order, did *la rédaction de cette définition-là,* the writing of this definition, was this done previous to our definition or the definition by the minister of the word "letter"?

Mr. Richards: Yes.

Mr. Cousineau: It was?

Mr. Cruickshank: Mr. Chairman, yes.

Mr. Richards: Ours was done before we heard.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): John, were you asking for elaboration?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I thought that really what you wanted to get into Clause 15 in place of what the minister had in Clause 15.(1)(h), was:

> . . . collecting, conveying and delivering letters by means of telecommunications.

Is that not what you wanted?

Mr. Cruickshank: As an exclusion from the exclusive privilege section, that was our proposed wording.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): As compared to what the minister had.

Mr. Cruickshank: As compared to the minister's.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Coupled with the new definition of "telecommunications".

Mr. Cruickshank: Coupled with the new definition of "telecommunications" at the bottom of the page.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, I see. The only thing that worries me is that the minister is really sort of chopping it off at both ends, as yours may not. Yours is much broader.

Mr. Cruickshank: That raises some concerns, not only in terms of the telecommunications carriers industry, but I believe that you will also be hearing concerns from the Canadian Bankers' Association in regard to how that might affect various aspects of electronic funds transfer as well.

[*Traduction*]

nous proposons et celles que le ministre des Postes propose ont besoin de précision. Je m'en reporte particulièrement à la terminologie employée qui parle de messages en cours de transmission, sans en préciser la destination ou la provenance. Personnellement, lorsque nous avons proposé le mot «télécommunications», on nous a demandé une définition du terme. Nous avons donc connu ce problème.

Notre terme me semble plus précis.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelle définition en donnez-vous?

M. Richards: Elle figure à la page 4 de notre mémoire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Parlez-vous de l'article 15(1)*h*)?

M. Richards: L'article 2(1) de notre mémoire, au bas de la page 4.

M. Cousineau: Monsieur le président, en rappel au règlement, cette définition a-t-elle été rédigée avant notre définition ou celle de la définition du mot «lettre» par le ministre?

M. Richards: Oui.

M. Cousineau: Elle l'a été?

M. Cruickshank: Oui, monsieur le président.

M. Richards: Nous avons rédigé la nôtre avant de le savoir.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Cousineau, demandiez-vous des précisions?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je croyais que vous vouliez remplacer ce que le ministre a précisé à l'article 15(1)*h*) par ce qui suit:

> . . . recueillant, transportant et livrant les lettres par le biais des télécommunications.

N'est-ce pas ce que vous recherchez?

M. Cruickshank: Comme exception au titre de l'article portant sur le privilège exclusif, c'était la phraséologie que nous proposions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Par rapport au texte du ministre.

M. Cruickshank: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Alliée à la nouvelle définition de «télécommunications».

M. Cruickshank: Oui, à la définition qui figure au bas de la page.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah, je vois. La seule chose qui m'inquiète, c'est que le ministre semble en quelque sorte en rogner les deux bouts, contrairement à votre position. Votre définition est beaucoup plus vaste.

M. Cruickshank: Ce qui suscite quelques inquiétudes non seulement chez les transporteurs en télécommunications car je crois que vous entendrez les préoccupations de l'Association des banquiers canadiens touchant la manière dont cela peut influer sur plusieurs aspects du virement d'argent par voie électronique.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether you could simply elaborate on that, Mr. Cruickshank. How in a practical sense would the industry be affected?

Mr. Richards: The difficulty, sir, is that "in the course of transmission" requires definition. Does it mean only transmission between telex machines, for example, or does it include from the time the message is generated, perhaps as dictation to a secretary and then prepared on some terminal device before transmission to another terminal device? Until the terminal point is agreed, the phrase "in the course of transmission" is indefinite.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): When the minister was before the committee I set to him the example of facsimile transmission between here and Vancouver and asked him where the monopoly would begin and end. I gathered that any area which would be covered now by the postal monopoly would be covered then—that would be his intention—but that the monopoly would not extend for the process of facsimile transmission itself while it was in the telecommunications network. But once it arrived at the other end and was in the process of delivery in a hard-copy form, it would be their intention that the monopoly might apply in a case like that, although we have also had an indication from the post office that they intend perhaps for the first time to spell out exactly what the role of private courier services would be, perhaps on the basis of cost related to first-class mail.

Is your concern relating to hard copy, or is it relating to actual electronic transmission?

Mr. Richards: We have no concerns, though, with the monopoly of the Post Office in delivering physically a letter, none whatever. We are concerned about the entry of the Post Office into the market for what is called electronic mail. This covers a wide range of services, using different types of terminals, different techniques. Our concern there is not the entry per se of the Post Office, but on what terms? We object to the monopoly rather than the entry itself.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just to get this straight, my understanding of what the minister said was that if a message arrived by electronic means and it went out under an envelope, sort of a letter form, and then you people had to see it delivered somewhere physically, that would be considered as mail.

Mr. Richards: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now there is a problem there. You might want to deliver it by private courier downtown, or something like that. Are you concerned with their monopoly that you have to use the Post Office or something for the physical delivery?

Mr. Cruickshank: No.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You are not?

Mr. Richards: No.

Mr. Cruickshank: In fact, Mr. Chairman, that is one of the examples of current collaborative arrangements between the Post Office and the telecommunications carriers, a Service which was introduced a few years back by CN-CP Telecommunications called Telepost, whereby by electronic means a

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Pourriez-vous préciser à ce propos, monsieur Cruickshank? Comment l'industrie serait-elle touchée en pratique?

M. Richards: La difficulté, monsieur, c'est que l'expression «en cours de transmission» exige une définition. Cela signifie-t-il uniquement la transmission entre les appareils téléscripteurs, par exemple, ou cela comprend-il le temps de préparation du message, peut-être de dictée à un secrétaire et de préparation sur un terminal avant la transmission à un autre appareil? Avant qu'on ne s'entende sur le point terminal, cette expression reste imprécise.

Le coprésident (M. Beatty): Lors du témoignage du ministre au Comité, je lui ai cité l'exemple d'une transmission en fac-similé entre Ottawa et Vancouver et lui ai demandé où commence et s'achève le monopole. J'ai cru comprendre que cela recouvrait tout le secteur visé présentement par le monopole des Postes—à son avis—mais que le monopole ne serait pas étendu à la transmission en fac-similé en soi alors qu'elle était dans le réseau des télécommunications. Mais une fois arrivé à l'autre bout et pendant la livraison sous forme imprimée, à son avis, le monopole pourrait s'appliquer à un cas de ce genre, même si le Ministère nous a indiqué qu'il entendait, peut-être pour la première fois, préciser le rôle des services de messagerie privée, comme en fonction du coût par rapport au courrier de première classe.

Êtes-vous préoccupé par la copie imprimée ou par la transmission électronique elle-même?

M. Richards: Nous ne sommes aucunement préoccupés par la livraison physique d'une lettre par le monopole des Postes, mais plutôt par l'entrée des Postes dans un marché appelé le courrier électronique, qui recouvre un vaste éventail de services, dotés de différents types de terminaux et de techniques. Nous ne sommes pas préoccupés par l'entrée des Postes en soi, mais par les conditions qui y président? Nous nous opposons au monopole et non à l'entrée en soi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour plus de précision, d'après ce que j'ai compris, le ministre a dit que si un message acheminé par voie électronique arrivait sous enveloppe, une sorte de lettre, si vous deviez la faire livrer en quelque part physiquement, on le considérerait comme du courrier.

M. Richards: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a un problème. Vous pourriez vouloir en faire la livraison par service privé ou autre. Êtes-vous préoccupé du fait de devoir avoir recours au monopole des Postes ou autre pour la livraison?

M. Cruickshank: Non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non?

M. Richards: Non.

M. Cruickshank: En fait, monsieur le président, il s'agit ici d'un des nombreux exemples courants de collaboration entre les Postes et les sociétés de télécommunications, un service qui a été créé il y a quelques années par Télécommunications CN-CP appelé Téléposte, qui permet l'envoi d'un message par

[*Texte*]

message can be generated either directly from an office or from a post office terminal, transmitted to a distant post office location and then turned into hard copy and delivered by the mail messenger of the post office. That is entirely the way we see that these things should occur.

I would like to emphasize to the members of your committee that we believe there is ample opportunity for a growing role for the Post Office Department in various forms of electronic mail. Our concern really is that there should not be provisions in this legislation which would enable the proposed post office corporation in any way, shape or form to make that an exclusive privilege.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, this is precisely I think what we are trying to get at, Mr. Cruickshank, the concern that members of the committee had was that the Post Office could by regulation extend its monopoly. If it were done by statute in the bill it would not be the concern of this committee; it would be the concern strictly of the Miscellaneous Estimates Committee. Where we come into the picture is that the government was granting itself regulatory power to extend its monopoly. I gather you are saying that notwithstanding the definitions proposed by the minister, the Post Office might still by regulation have the ability to extend its monopoly, if that is what you are saying. I am still not clear on exactly what it is you are saying.

• 1140

Mr. Cruickshank: No, it is not quite what we are saying. In fact, the intent of our letter is to say that the amendment proposed by the Postmaster General is in fact satisfactory to us and we could live with that, despite the fact that it is not, in our view, quite as clear as the definition we had recommended.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, fine. In other words you have a personal preference for the other one but you can live with this one. You have a personal natural preference for your own, but you can live with the other one.

Mr. Cruickshank: Pride of ownership.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is what I am saying. I think you understand.

Mr. Richards: If I might add our other area of concern, it is that the provisions that relate to fair competition in the event that the corporation becomes a provider of competitive telecommunication services, fair competition with the telecommunications carriers must prevail. Therefore, the telecommunications service providers should be subject to minimal and equal regulatory treatment.

Clause 17 could, for example, accomodate this concern by incorporating a requirement for the corporation to publish in the *Canada Gazette* a copy of each regulation that it proposes, in order that any interested party can file an objection if the proposed regulation is perceived to be prejudicial to the public interest. An investigation could then be conducted by the appropriate regulatory authority or by a parliamentary committee and this could well include public hearings, a procedure that is applied so often to the CTCA member companies.

[*Traduction*]

voie électronique soit d'un bureau ou d'un bureau de poste à un bureau de poste éloigné, imprimé et livré par le facteur. C'est exactement de cette manière que nous envisageons l'exécution du travail.

J'aimerais préciser aux membres du Comité que nous croyons qu'il y a place à une évolution du rôle des Postes sous diverses formes de courrier électronique, mais à notre avis, on ne devrait pas préciser de dispositions dans le texte de loi pour habiliter la Société des postes à être modelée de manière à devenir un privilège exclusif.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, c'est précisément ce à quoi nous voulons en venir, il me semble monsieur Cruickshank. Les membres du Comité étaient préoccupés du fait que les Postes pourraient étendre leur monopole par voie de règlement. Si cela était réalisé, par un règlement intégré au projet de loi, cela n'intéresserait pas notre comité, mais strictement celui sur les prévisions budgétaires en général. Or, nous sommes entrés en scène quand le gouvernement s'est accordé lui-même un pouvoir de réglementation destiné à étendre ce monopole. Si je comprends bien, vous dites que, nonobstant les définitions proposées par le ministre, les Postes pourraient encore étendre leur monopole par voie de règlement. En fait, je ne vois pas très bien ce que vous cherchez à dire.

M. Cruickshank: Non, ce n'est pas tout à fait ce que nous affirmons. En fait, notre lettre vise à dire que la modification proposée par le ministre, nous satisfait et que nous pourrions l'accepter, en dépit du fait que la définition n'y soit pas aussi claire que celle que nous avons recommandée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Autrement dit, vous n'exprimez aucune préféence personnelle pour l'autre, mais vous pouvez survivre avec cette dernière. Vous avez une inclinaison personnelle pour votre définition, mais vous pouvez accepter l'autre.

M. Cruickshank: Noblesse oblige!

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, tout juste. Je crois que vous comprenez.

M. Richards: Puis-je préciser notre deuxième objet de préoccupation: Les dispositions touchant la concurrence loyale au cas où la Société deviendrait prestataire de services de télécommunications concurrentiels. Il faut respecter un climat de concurrence loyale avec les sociétés de télécommunications. Par conséquent, cette dernière devrait être assujettie à un traitement réglementaire minime sur le signe de l'égalité.

Ainsi, l'article 17 pourrait répondre à cette question en obligeant la Société à publier dans la Gazette du Canada un exemplaire de chaque règlement proposé, afin que les parties intéressées puissent déposer une objection si elles le jugent préjudiciable à l'intérêt public. Un organisme ou un comité parlementair dûment autorisé pourrait alors mener une enquête, ce qui pourrait fort bien déboucher sur des audiences publiques, procédé auquel les sociétés membres de l'ACET sont soumises.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You will not get any disagreement from this committee because that is exactly what we said in the report we issued in July; that we include a notice and comment procedure.

Mr. Richards: Again to summarize our concern there, Mr. Chairman, we are saying that the conditions placed upon the corporation when entering into the provision of telecommunications services should be no more favourable than those which governments and regulators deem appropriate to regulate the activites of the telecommunications carriers in the same area.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Incidentally, I had better qualify my remark. We did not advocate that we should include public hearings necessarily in our notice and comment procedure. In any event, the idea that there should be an input, what we call notice and comment, there should be a publication of the intention to pass a regulation, or the draft, so there could be an input from the people who are affected.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We did not preclude, certainly, public hearings.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No.

Mr. Richards: That concludes the expression of our concerns, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Reid.

Mr. Reid (St. Catharines): Mr. Joint Chairman, before the committee on Miscellaneous Estimates a little earlier this morning, Mr. Cruickshank indicated that he had some concerns with certain of the regulations, indicating that they were rather far-reaching in some of their aspects. I wonder if he could indicate which of these he found offensive and far-reaching, as he indicated this morning.

Mr. Richard Marchand (Member of the Legal Committee, Canadian Telecommunications Carriers Association): I guess there is one that comes out of Clause 17.(1)(q) on page 10 of the bill, which seems to be far-reaching. In other words it could mean, as we discussed this morning n the other committee, that the proposed Canada post corporation could not only become a competitor of the carriers but could also eneact regulations without any pre-notification giving opportunity for comments, which regulations would govern the business activities of the carriers who would be engaged in competition with the proposed Canada post corporation. As we know, there is a general provision under the bill providing for penalties in the event that you encroach certain regulations, which are part of the law that would govern the business activities of the carriers. That would seem to be an unusual kind of set-up where an entity would not only compete with others, but also enact the rules of the game, if I can use that term. That is one that is of some concern. The other ones, I guess I could make a general comment with respect to the others to say that . . .

• 1145

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you just stop it there?

Mr. Marchand: Yes.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Notre comité ne s'objectera pas à cette solution, comme en témoigne notre rapport de juillet qui fait état d'un avis et de l'obligation de présenter un commentaire.

M. Richards: Pour résumer, monsieur le président, à notre avis, la Société qui est autorisée à offrir des services de télécommunications ne devrait pas se trouver dans une situation plus avantageuse que les sociétés que les gouvernements et les législateurs jugent compétentes pour régler les activités des sociétés de télécommunication, dans le même secteur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Incidemment, je devrais mieux préciser mon observation. Nous n'avons pas demandé l'imposition d'audiences publiques dans la procédure d'avis et de commentaire. De toute manière, l'idée d'une participation concrète, que nous appelons l'avis et le commentaire, de la publication de l'intention d'adopter un règlement ou un projet de texte. Il pourrait également y avoir la participation des personnes touchées.

Le coprésident (M. Beatty): Nous n'avons pas exclu les audiences publiques.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non.

M. Richards: Ce qui met un point final à l'expression de nos préoccupations, monsieur le président.

Le coprésident (M. Beatty): M. Reid.

M. Reid (St. Catharines): Messieurs les coprésidents, devant le Comité sur les prévisions budgétaires, un peu plus tôt ce matin, M. Cruickshank a manifesté une certaine préoccupation à l'égard de certains règlements, qui avaient d'une longue portée à certains égards. Je me demande s'il pourrait préciser quels règlements il trouvait dangereux et gros de conséquences, comme il l'a dit ce matin.

M. Richard Marchand (membre du Comité juridique, Association canadienne des entreprises de télécommunications): Il me semble qu'il y en a un qui découle de l'article 17(1)*q*), à la page 10, du projet de loi et qui semble très étendu. Autrement dit, cela pourrait signifier, comme nous l'avons dit ce matin au comité, que la Société canadienne des postes pourrait non seulement devenir un concurrent des transporteurs, mais également adopter des règlements sans préavis permettant la formulation de commentaires sur le commerce des transporteurs qui seraient en concurrence avec cette dernière. Comme nous le savons, une disposition générale du projet de loi prévoit des amendes en cas de désobéissance à certains règlements qui font partie intégrante de la loi qui régirait le commerce des transporteurs. Il semblerait assez inusité qu'un organe soit non seulement en concurrence avec d'autres, mais puisse fixer les règles du jeu, si vous me permettez l'expression. Cette question nous préoccupe beaucoup. Quant aux autres, je crois que je pourrai les résumer par un commentaire général en disant . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouvez-vous vous arrêter ici?

M. Marchand: Oui.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You are talking about Clause 17.(1)(q)?

Mr. Marchand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are you worrying about "or other products or services that are necessary or incidental to the business of the Corporation"? It is a very wide item.

Mr. Marchand: Yes, exactly.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right, thank you.

Mr. Marchand: With respect to the other paragraphs of Clause 17, I think a general comment would be valid there as well which I expressed earlier, and that is under some of those provisions, regulations could have a very major impact on the general public; if you wish, in certain areas more than others perhaps; still, there should be an opportunity given to all parties concerned to express their views with respect to a proposed regulation that might be issued by the corporation. As I understand the scheme of the bill here, it would seem that proposed regulations would be sort of debated, I suppose—behind the doors—between the corporation and the Governor in Council office, without the general public being aware what is going on and that the alternatives might be, or whatever. This, of course, we do not find satisfactory and it is clearly in contrast with, for example, the procedure which is set out in Clause 19 with respect to the rates for letters.

Speaking personally, I find it difficult to understand why, in relation to Clause 17, there is no opportunity given for comments, for assessment of the proposed regulations as to their impact. That seems to run counter to a format which is found in other pieces of legislation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you, that is very helpful.

Mr. Reid (St. Catharines): Yes, Mr. Chairman, I think the witness has again elaborated the points made earlier, both with respect to the necessity of having notice with respect to regulations that affect them so widely, and the possibility of an appeal with respect to regulations that are enforced, particularly with respect to the penalty provisions that would be imposed.

I am asking, through you Messrs. Chairmen, to the witness, apart from those aspects of notice and appeal, is there any other recommendation that you have to make to offset or remedy the concerns you have proposed?

Mr. Marchand: I cannot think of any particular or specific recommendations apart from the one that is generally known and used, as I said, in other statutes for example, and that is that the parties concerned be given an opportunity to comment and that once we have been given an occasion to express our comments, I suppose the legislator is the ultimate party that has to make a decision.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Marchand, that has been very helpful, sir. They are suggestions which we have not considered to date and which will be very helpful to us in terms of writing our report.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous parlez de l'article 17(1) *q*)?

M. Marchand: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous inquiets des «ou d'autres produits ou prestations essentiels ou accessoires à l'exercice des activités de la Société»? Cela recoupe beaucoup de choses.

M. Marchand: Oui, exactement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord.

M. Marchand: Quant aux autres paragraphes de l'article. je crois qu'un commentaire général suffira, comme je l'ai précisé plus tôt, qui relève d'ailleurs de certaines de ces dispositions. Les règlements pourraient avoir une très grande incidence sur le public en général, si vous le désirez, dans certains domaines plutôt que dans d'autres peut-être. Toutefois, tous les intéressés devraient avoir la possibilité d'exprimer leur opinion sur le règlement proposé par la Société. D'après mon entendement de l'économie du projet de loi, il semblerait que les règlements proposés seraient en quelque sorte débattus, je suppose, en coulisse, entre la Société et le bureau du gouverneur en conseil, sans que le grand public en soit avisé ou en connaisse les solutions de rechange ou autres. Bien entendu, nous ne trouvons pas que cette solution soit satisfaisante et, à notre avis, cela contrevient nettement, par exemple, à la règle proposée à l'article 19 au sujet des «tarifs applicables aux lettres».

Personnellement, je comprends difficilement pourquoi l'article 17 n'est pas susceptible de commentaires possibles quant à l'analyse de l'incidence des règlements proposés. Cela semble aller à l'encontre d'un principe qui figure dans d'autres textes législatifs.

Le coprésident (M. Beatty): Merci, vous nous êtes fort utile.

M. Reid (St. Catharines): Oui, monsieur le président, je crois que le témoin a répété les commentaires qu'il a faits précédemment, quant à la nécessité d'un avis sur les règlements qui les touchent tellement et à la possibilité d'interjeter appel au sujet des règlements mis en vigueur, en particulier au sujet des amendes qui seraient imposées.

J'aimerais demander au témoin, par votre intermédiaire, messieurs les coprésidents, outre ces aspects d'avis et d'appel, y a-t-il d'autres recommandations à faire pour éliminer ou remédier aux questions que vous suggérez?

M. Marchand: Je ne peux penser à une recommandation spéciale ou précise, outre celle qui est généralement connue et employée, comme je l'ai dit, dans d'autres textes réglementaires, comme par exemple, que les intéressés aient l'occasion de formuler des commentaires et qu'après, le législateur s'avère l'ultime personne à prendre une décision.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Marchand, votre témoignage nous a été fort utile. Il s'agit de suggestions que nous n'avons pas encore prises en considération et qui nous aideront lors de la rédaction du rapport.

[*Text*]

Are there any further questions from members of the committee?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have one to ask.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sorry, Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would it be fair to say that you are not really objecting to the government getting involved in the same kind of enterprise that you are in?

Mr. Cruickshank: Certainly with respect to electronic mail, we think it is highly appropriate for the postal corporation to engage in various forms of electronic mail, and we have no objection to their getting into it whatsoever. Our objection hinges on their getting into it with an exclusive privilege, particularly in view of the fact that there are a great many forms of electronic mail already in service and providing services for both the general public and the business community, and there is a tremendous amount of development in process at the moment which will bring a great range of such forms of electronic mail in the future. But no objection whatsoever; our concern is for it being done in a competitive mode with equal and minimum regulation for all parties concerned.

• 1150

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): With a degree of fairness.

Mr. Cruickshank: Indeed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You also mentioned in your brief that you feel that the Post Office in entering into this new venture should use the same transmission services that you provide at the present time. Is that right?

Mr. Cruickshank: That is correct, Mr. Chairman.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would you care to expand on that? What really would be involved in the Post Office getting into the new set of transmission services that are already in place and available at the present time? Are these services that you have sufficient for the Post Office to use?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we are getting into the merits a bit, Mr. Robinson, and there is such a constraint as far as time is concerned to try and get this thing through.

Mr. Cruickshank: Can I give a 30-second response, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, fine.

Mr. Cruickshank: I think there is a little bit of confusion sometimes between services and facilities. What we are really saying is that there are $18 billion worth of facilities in place across this country for the transmission of electronic traffic of one kind and another, and we believe that it would be madness for the Post Office or anybody else to duplicate that rather than use that and put their services on that system.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson, any further questions?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, that is all.

[*Translation*]

Y a-t-il d'autres questions des membres du comité?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais en poser une.

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, monsieur Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Serait-il juste de dire que vous ne vous opposez pas vraiment à ce que le gouvernement se lance dans le même genre d'entreprise que vous?

M. Cruickshank: Pour ce qui est du courrier électronique, nous sommes d'avis qu'il est fort pertinent que la Société des postes se lance dans diverses formes de courrier électronique et nous ne nous y opposons nullement. Nous nous objectons seulement à ce qu'elle le fasse en jouissant d'un privilège exclusif, en particulier compte tenu du fait qu'il existe plusieurs formes de courrier électronique déjà offertes au grand public et au secteur commercial, et un grand nombre de découvertes sont sur le point de donner un large éventail de formes de courrier électronique pour l'avenir. Nous ne nous y opposons aucunement. Nous voulons seulement une concurrence loyale et en vertu d'un règlement égal pour tous et minime pour tous les intéressés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Une certaine loyauté.

M. Cruickshank: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous avez aussi mentionné dans votre mémoire qu'à votre avis en se lançant dans cette nouvelle aventure, les Postes devraient se servir des services de transmission que vous offrez en ce moment, n'est-ce pas?

M. Cruickshank: Oui, c'est juste, monsieur le président.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourriez-vous préciser? Qu'est-ce que cela supposerait? Les services que vous offrez suffiraient-ils aux Postes?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crains qu'on n'aborde quelque peu le principe du projet de loi, monsieur Robinson. Mais nous sommes limités par le temps mis à notre disposition.

M. Cruickshank: Me permettez-vous de répondre en 30 secondes, messieurs les présidents?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, d'accord.

M. Cruickshank: Je crois que l'on confond parfois un peu les services des installations. Nous déclarons en fait que nous disposons au pays d'installations d'une valeur de 18 milliards de dollars pour la transmission de messages électroniques quelconques et qu'à notre avis, il serait fou que les Postes ou tout autre organe cherche à se doter de telles installations au lieu d'avoir recours à ce réseau.

Le coprésident (M. Beatty): M. Robinson, d'autres questions?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, c'est tout.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Any further questions from anyone?

Gentlemen, thank you very much. You did indeed raise a number of issues which we have not considered and it will be very helpful to us in writing our report.

Mr. Cruickshank: Thank you for the opportunity to appear.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could we then ask Mr. Kenneth Maclaren of the Canadian Trucking Association to come forward, please?

Mr. Maclaren is the Executive Director of the Canadian Trucking Association. Mr. Maclaren.

Mr. A. Kenneth Maclaren (Executive Director, Canadian Trucking Association): Mr. Chairman, hon. members, hon. senators we have primarily two concerns, one of which I believe I can bring within the terms of the clauses you have under discussions; the other may be slightly more doubtful. However, to understand those concerns we do have to make a brief reference to other clauses in the bill.

If you start with Clause 5, the "objects" clause, it refers among other things to the power the corporation has in the transmission of goods. Now, there is no definition in Clause 2 of "goods", although "goods" is included in the definition of "mailable matter".

Our concern there relates to what happens now to a certain extent, and the potential for the future, in the absence of a specific definition of "goods". A the present time, freight truckers are in direct competition to the Post Office's Postpak service. That Postpak service has regulations defining what it is supposed to cover. I believe it is single shipment up to 70 pounds that can be put into a mail bag, delivered to the post office.

That competition, particularly in rural areas and particularly on the prairies, makes it very hard for the truckers to compete, because you have postal trucks every day going out from main centres to rural communities and it is easy to put Postpak freight on the back of those trucks for delivery to those communities; in effect it means that the Post Office can give a higher level of service than the private trucker can give because the volume of traffic does not warrant it. In fact, the Postpak service erodes the base load available otherwise to the private trucker and so further erodes his ability to provide adequate levels of service.

We are not here to complain about that, but I think it is necessary to understand that there is competition. We feel that as Postpak service is cross-subsidized—we do not see how it could be otherwise, although the Post Office does not agree with us.

How, the problem is that we understand why Bill C-42 does not include the definition of "goods"; it would be a very difficult thing to do. To legislate down to the last pound what the Post Office in its parcel service—for want of a better word—should carry would not be reasonable. that would be too rigid.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): D'autres questions?

Messieurs, je vous remercie beaucoup. Vous avez soulevé un certain nombre de questions que nous n'avions pas encore abordées et qui nous aideront lors de la rédaction de notre rapport.

M. Cruickshank: Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de témoigner.

Le coprésident (M. Beatty): Pourrions-nous demander à M. Kennety Maclaren de l'Association canadienne du camionnage de s'avancer?

M. Maclaren est directeur général de l'Association. M. Maclaren.

M. A. Kenneth Maclaren (directeur général, Association canadienne du camionnage): Monsieur le président, messieurs les députés, honorable sénateur, nous sommes préoccupés par deux questions qui, je le crois, peuvent porter sur les articles à l'examen. Quant aux autres, la chose semble un peu douteuse. Cependant, pour bien faire comprendre ces inquiétudes nous devons faire brièvement allusion à d'autres articles du projet de loi.

Si vous commencez à l'article 5, l'article portant sur la «mission», on parle, entre autres, du pouvoir attibué à la Société pour la transmission d'envois. Or,l'article 2 ne définit aucunement le terme «marchandises» que recoupe la définition des «envois admissibles.»

Nous voulons donc savoir ce qui se produit en ce moment et ce que nous réserve l'avenir, en l'absence d'une définition précise des «marchandises». En ce moment, les camionneurs de fret sont en concurrence directe avec le service Postpak des Postes qui est régi par des règlemets qui en définissent la mission. J'imagine qu'il s'agit d'envois pesant jusqu'à 70 livres qui peuvent entrer dans un sac postal et être livrés par le bureau de poste.

En particulier dans les secteurs ruraux et dans les Prairies, les comionneurs ont une concurrence difficile parce que les camions postaux partent tous les jours des grands centres vers les agglomérations rurales et il est facile d'apposer *Livraison Postpak* à l'arrière de ces camions pour assurer la livraison vers ces centres. En fait, ainsi, les Postes peuvent offrir un meilleur service que les camionneurs privés qui doivent compter sur le volume. Le service Postpak enlève la base nécessaire disponible autrement aux camionneurs et les prive ainsi d'offrir un service de qualité comparable.

Nous ne sommes pas venus nous plaindre de cette question, mais il me semble qu'il est nécessaire de comprendre qu'il y a concurrence. Or, comme le service Postpak est subventionné indirectement—et nous ne pouvons pas croire qu'il ne le soit pas même si les Postes ne sont pas d'accord avec nous.

Nous comprenons parfaitement pour quelles raisons le projet de loi C-42 ne définit pas le termes «marhandises» parce que ce serait très difficile. Il ne serait pas raisonnable que l'on légifère jusqu'à la dernière livre ce que le service des colis des Postes devrait livrer, en l'absence d'une meilleure expression, devrait transporter; ce serait trop sévère.

[*Text*]

• 1155

We felt a reasonable accommodation on that problem would simply be to say that before they can change their existing Postpak mandate by regulation, pursuant to Clause 17.(1)(a) particularly, or Clause 17.(1)(c), they should give notice, or, for want of a better word, accommodate the concept of two-part gazetting. We took this up directly with postal officials over the course of the summer and we received a response as our submission, that while it had some attraction, they felt that there were legal complications that would make it difficult.

The only point I would make is that we are not suggesting that to accommodate the concern we have of the post office by regulation expanding its mandate to haul anything—because "goods", if you take a dictionary definition, means all freight; they could be into truckload traffic, hauling bulk commodities, they could be in running the railway in they wanted to. By regulation, under clause 17.(1)(a), they can change what is included in "mailable matter", and therefore what constitutes "goods", without any limitation whatsoever. So we felt that best way to accommodate our concern of delegating by regulation to a Crown agency the right to move into any aspect of the transportation business—which is in effect what we believe the bill now says—would be to provide a second review process by two-part gazetting or notice, and indeed ou experience with two-part gazetting under the Motor Vehicle Safety Act, where it has been a condition for some time, has been highly favourable. There is at least one case where a major costly disaster for the highway transport industry was prevented by that very implication.

It has also been incorporated in the recent dangerous goods legislation that was passed, the concept of two-part gazetting.

So we believe that given the broad definitions, the "objects" clause which includes "goods" without any further restriction or definition, and the very broad terms of regulation-making power they have under clause 17, serious consideration should be given to two-part gazetting.

Our other concern—and this is where I may be in some trouble in bringing myself within Clause 17—relates to what the telecommunications people have been referring to, and that is Clause 14, the definition of "letter", and Clause 15, the exclusions.

Taking into account the changes which the Postmaster General has agreed to, the concern we have is for couriers.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): For which one, sir?

Mr. Maclaren: Couriers. Couriers in recent years, I am sure you are all aware, have grown as major competitors to the Post Office, which would suggest they are providing a service which the Post Office has been unable to provide. They do move, and a very large portion of their business is letters. You see courier trucks downtown every day and they are picking up letters or

[*Translation*]

Nous croyons qu'il serait possible, comme solution normale à ce problème, de dire qu'avant de changer le mandat actuel de Postpak par voie de règlement, conformément à l'article 17(1)*a*) en particulier ou à 17(1)*c*), on devrait donner avis ou, si l'on se veut, respecter le concept dans la publication dans la Gazette du Canada. Nous en avons parlé à des représentants des Postes au cours de l'été et ceux-ci nous ont répondu, comme nous l'avons présenté dans notre mémoire, que même si la solution était attrayante, ils avaient l'impression que certaines complications juridiques les rendraient difficiles.

J'aimerais tout simplement dire que nous ne disons pas cela pour confirmer l'inquiétude que nous nourrissons que les Postes élargissent leur mandat par voie de réglement dans le but de transporter n'importe quoi, d'ailleurs le terme «marchandise» signifie toute marchandise transportée par fret», selon la définition du dictionnaire. Ils pourraient se lancer dans le camionnage, le transport des marchandises en vrac, ou dans le secteur ferroviaire s'ils le voulaient aussi. Mais d'après le règlement, en vertu de l'article 17(1)*a*), ils peuvent modifier ce que l'expression «envois admissibles» sous-entend et par conséquent, ce que comprend les «marchandises», sans limite aucune. D'après nous, la meilleure manière de nous rassurer à propos de la délégation par voie de règlement à une société de la Couronne,—le droit de se lancer dans tout n'importe quel aspect du transport, ce que le projet de loi dit en fait,—serait de prévoir une procédure de réexamen par le biais d'une double publication dans la Gazette ou d'un avis, et la première solution prévue par la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, qui existe depuis quelque temps, nous a été fort utile. A au moins une occasion, on a, grâce à cette clause, empêché un désastre fort coûteux pour l'industrie du transport routier.

Cette clause de double publication dans la Gazette a également été intégrée dans la mesure législative sur le transport des marchandises dangereuse qui a été adoptée récemment.

Nous croyons donc qu'étant donné l'existence de définitions large, l'article portant sur la mission qui comprend les envois sans définition ou limites et les termes fort larges du règlement qui les habilite, conformément à l'article 17, il faudrait envisager avec sérieux la possibilité de publication dans la Gazette du Canada à deux reprises.

Notre objet d'inquiétude, et c'est ici que j'aurai peut-être quelques difficultés à l'insérer dans le cadre de l'article 17, porte sur la question à laquelle les représentants du secteur des télécommunications ont fait allusion, la définition de «lettre» à l'article 14 et les exceptions de l'article 15.

Compte tenu des changements convenus par le ministre des Postes, notre inquiétude ne vaut plus que pour les services de messagerie.

Le coprésident (M. Beatty): Pour qui, monsieur?

M. Maclaren: Les services de messagerie. Ces dernières années, je suis convaincu que vous en êtes conscients, ces derniers sont devenus de véritable concurrents des Postes, ce qui suppose qu'ils offrent un service que les Postes n'ont pu offrir. Ils se déplacent rapidement, et une grande partie de leur travail consiste en la livraison de lettres. Vous voyez des

[*Texte*]

very small parcels. I do not have figures now, but we will next week when we appear before the other committee. We will hope to have some figures on just how much of the courier service business is in letters or under 500 gram material.

As we read Clauses 14 and 15, and the definition now that has been included of "letter", passage of C-42 will put the couriers out of the letter business, period. That is absolute.

Mr. Weatherhead: No, no.

Mr. Maclaren: Well, if it is not so, I would certainly like to know where the protection is. Also, if it is not so, then we get under Clause 17 again, which is where I have to put myself, with Clause 17(1)(a), with respect to the fact that it is the provision that allows the Post Office to broaden its mandate by regulation. Certainly, thought, our reading of Clause 14 and the exclusions in Clause 15, and despite thej definition of "letter", is that couriers would be prohibited from moving letters in competition to the Post Office, unless there is some further change contemplated that we have not seen.

Mr. Chairman, I think to keep our submission as brief as possible and give other people a chance, I will leave my remarks at that, unless there are any questions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Maclaren, thank you very much.

Mr. Weatherhead, did you have a question?

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I did not want to interrupt the witness; I apologize, but we have been referred many times to Clause 15.(1)(e), which traditionally has been the paragraph that the couriers have been operating under and which the minister has referred to in appearing before both committees. Without going into all the ins and outs of it, I think it is clear that the minister stated a number of times that the intention is to let the couriers who are now acting lawfully to carry on, and there is no intention to change that at all.

• 1200

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is there not some suggestion tht there might be an amendment in . . .

Mr. Weatherhead: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . to better define "courier"? I can understand your concern.

Mr. Maclaren: If "courier" were defined, fine. If Clause 17.(1)(a) were changed, or if our other suggeston for two-part gazetting in any future change were adopted, then the concern certainly would be met.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There was some suggestion that couriers, if they charged more than the mail—a certain proportion more or something—would be legal. In other words, they would not be competing. But in any event that is something that is going to be before the other committee.

Mr. Maclaren: Yes.

[*Traduction*]

camions de messagerie tous les jours au centre-ville qui ramassent les lettres ou des petits colis. Je ne possède pas de chiffres en mains, mais nous les aurons la semaine prochaine lorsque nous témoignerons devant l'autre comité. Nous espérons avoir certains chiffres sur au moins le nombre de lettres ou de colis de moins de 500 grammes que le service de messagerie livre.

Comme l'indiquent les articles 14 et 15, la définition de «lettre» fournie éliminerait les services de messagerie.

M. Weatherhead: Non.

M. Maclaren: Et bien, si tel n'est pas le cas, j'aimerais bien connaître la protection qui est offerte. Et en plus, si tel n'est pas le cas, voyons encore l'article 17(1)*a*), qui permet d'élargir le mandat des Postes par voie de règlement. Il est certain que la lecture de l'article 14 et des exceptions qui figurent à l'article 15 et en dépit de la définition du terme «lettre», les services de messagerie ne pourraient livrer de lettres en concurrence avec les Postes, à moins qu'on n'envisage une modification ultérieure qui nous a échappée.

Monsieur le président, pour être bref et pour donner à d'autres la possibilité de témoigner, je m'en tiendrai à ces propos, à moins qu'il n'y ait des questions.

Le coprésident (M. Beatty): Merci beaucoup, monsieur Maclaren.

M. Weatherhead, aviez-vous une question à poser?

M. Weatherhead: Monsieur le président, je n'ai pas voulu interrompre notre témoin. Je regrette mais nous avons souvent fait allusion à l'article 15(1)*e*) qui, traditionnellement, est l'alinéa auquel les services de messagerie se sont toujours reportés et auquel le ministre a fait allusion lors de son témoignage devant les deux comités. Sans analyser tous les tenants et aboutissants de la question, il me semble assez clair que le ministre a déclaré à de nombreuses reprises qu'il a l'intention de laisser les services de messagerie poursuivre leurs activités régulières et qu'il n'a pas l'intention de changer quoi que ce soit.

Le coprésident (Sénateur Godfrey): Ne suggère-t-on pas qu'une modification serait susceptible . . .

M. Weatherhead: Oui.

Le coprésident (Sénateur Godfrey): . . . de mieux définir le terme «service de messagerie»? Je comprends votre inquiétude.

M. Maclaren: Si l'on définissait cette expression, d'accord. Si l'on modifiait l'article 17(1)*a*) ou si l'on adoptait notre autre solution de double parution dans la Gazette du Canada à l'avenir, cela ferait disparaître toute inquiétude.

Le coprésident (Sénateur Godfrey): On a proposé que les services de messagerie seraient légalisés s'ils transportaient une certaine proportion de plus, ou quelque chose du genre, que courrier. Autrement dit, ils n'offriraient pas de concurrence. De toute manière cette question sera analysée par l'autre comité.

M. Maclaren: Oui.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think you concern about Clause 17.(1)(a), though, is well taken, in terms of a definition of what constitutes "mailable matter", and tt certainly is germane to the work of this committee. How would you view the gazetting provisions, the way you would deal with that?

Mr. Maclaren: We considered Bill C-27 and over some time considered the solution, and while perhaps we might like to see a definition of what constitutes "goods"—some absolute limitation on what the Post Office can get into in the transportation business because of the competitive aspect—being practical about it, we honestly cannot see doing that by legislation. I mean, there obviously are circumstances that will arise in the future where there may be some nuance where they would be caught and the Post Office would not be able to do something that is quite reasonable. So I really do feel that the protection we want and the flexibility the Post Office needs could be accommodated if in fact those very broad regulatory powers were accommodated by the concept of notice and two-part gazetting.

However, if that were put in, there would be just one other concern, and that is with Clause 17.(3), which I find quite extraordinary. Having practised law and been in the association business for many years, I cannot recall ever having seen a provision similar to that in legislation before, where it has become a current practice to—for want of a better word—give a pre-emptive kick in the pants to regulatory agencies to get on with the function and report back within a certain period of time or else a rate will be approved or something like that. But to have that kind of a provision applicable to the Governor in Council I find quite extraordinary.

That provision, for whatever reason it is there, if two-part gazetting were considered, would I think have to be accommodated because of the two-part gazetting, because obviously there would have to be a delay from the time the regulations are first presented or published to give people 60 days to comment. Only then would it go to the Governor in Council. So there would have to be some change in Clause 17.(3) to accommodate two-part gazetting.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What did the Post Office say in resonse to your suggestion on two-part gazetting?

Mr. Maclaren: It is in our submission, and we quoted a letter back. If you want me to read it:

> The two-part gazetting suggestion for resolving the issue of "goods" is a most interesting one and I can readily appreciate that such a technique would be most logical and effective in certain circumstances. However, it may not be an appropriate technique for an organization as large and complex as the Post Office. An in-depth study in conjunction with the Department of Justice on the exact scope and application of the Corporation's regulatory powers would probably be necessary before I could provide you with a more definitive comment in this connection.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que l'on a bien pris en considération l'inquiétude que vous avez exprimée au sujet de l'article 17(1)*a*) quant à la définition des «envois admissibles», ce qui est pertinent au travail du comité. Comment envisageriez-vous les dispositions touchant la parution dans la Gazette? Comment y répondriez-vous?

M. Maclaren: Nous avons examiné le bill C-27 et avons envisagé cette solution. Bien que nous aimerions peut-être que l'on apporte une définition des «marchandises»—une limite absolue de ce que les Postes peuvent transporter en raison de l'aspect de concurrence dont il faut tenir compte—en étant pratique à ce sujet, nous ne pouvons honnêtement pas le faire par voie législative. De toute évidence, dans certains cas futurs, il y aura des cas où les Postes seront incapables de faire quelque chose qui soit acceptable. Il semble, à notre avis, que l'on pourrait nous offrir la protection que nous demandons et assurer aux Postes la souplesse dont ils ont besoin si l'on pouvait ajouter à ses vastes pouvoirs le principe d'avis et de parution dans la Gazette à deux reprises.

Cependant, une seule autre chose nous préoccupe, soit l'article 17(3). Ayant déjà exercé le droit et étant intéressé aux activités de l'Association depuis plusieurs années, je ne me rappelle pas avoir vu de disposition semblable dans d'autres mesures législatives, ou l'on a pris l'habitude, à défaut de meilleure expression, de donner des coups de pied aux organismes de réglementation pour qu'ils reprennent leur activité et qu'il fassent rapport dans un certain délai ou sinon un tarif sera adopté ou quelque chose du genre. Mais il me semble assez extraordinaire de soumettre cette clause au gouverneur en conseil.

Quant à cette clause, qu'importe la raison pour laquelle elle y figure si l'on envisageait la double publication dans la Gazette, il faudrait y répondre à cause même de cette solution, et également il faudrait donc garantir un délai entre le moment de présentation ou de publication des règlements afin de donner 60 jours aux gens pour formuler des commentaires. Le gouverneur en conseil n'en serait saisi qu'après cette étape. Ainsi l'article 17(3) devrait être modifié de manière à prévoir cette solution.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Que vous a répondu le ministère?

M. Maclaren: Sa réaction figure dans notre mémoire, où nous citons une lettre, si vous me permettez d'en donner lecture:

> La solution de publication dans la Gazette du Canada à deux reprises au sujet des «marchandises» est fort intéressante et je puis déjà comprendre qu'un tel outil serait logique et efficace dans certaines circonstances. Cependant, cette solution ne peut convenir à un organisme aussi vaste et complexe que les Postes. Il faudrait sûrement effectuer une étude en profondeur, de concert avec le ministère de la Justice, sur la portée exacte et l'application des pouvoirs de réglementation de la Société avant de vous fournir un commentaire plus définitif à cet égard.

[*Texte*]

We went back to them and asked them to please do it, and we emphasized again that we were not necessarily suggesting applying two-part gazetting to the whole scope of regulations; only to where the Post Office was intending to broaden its mandate. We had no further communication from them. That was with an assistant deputy minister.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You indicated in your recommendations that this is something that has been done before. You specifically mentioned the dangerous goods legislation.

Mr. Maclaren: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The precedent has already been set.

Mr. Maclaren: Yes, and under the Motor Vehicle Safety Act it has been there and it has been used, and there was one absolute disaster that was avoided because it was there, as far as we are concerned.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So that is really your main complaint.

Mr. Maclaren: That is our main concern and that is our solution. The courier one, if Clause 17.(1) (e) covers it, fine and good. If that can be clarified further, so much the better.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Your other complaint seems to be that you object to the possibility of the government through the Post Office moving into other areas or having a broad "objects" power to be able to buy, sell and deal in, and become much larger. I really cannot see much of an objection there in a company having the power to acquire other business or other companies and so on. Perhaps you might care to expand on that.

• 1205

Mr. Maclaren: Yes, that is one other way to broaden your mandate. If you have the powers of a natural person and the power to buy, acquire and whatever, then the corporation could start buying up trucking companies; and those trucking companies may have operating authority that is much broader than just hauling mail; they could be hauling anything. So, that is another aspect of it. But we are less concerned, I think, with that than we are with the implication that the Post Office could simply broaden its mandate.

I think behind that concern of ours is a recognition that there is a revolution in the transmission of information. We are into it and I do not think anyone would venture to say how fast it is going to progress, but it certainly is coming at us, electronic transmission and what have you. The level of competition between couriers and Post Office—bus parcel express, that kind of thing—is intense. Just the other day, a giant U.S. parcel service that is in the courier business in a way, was authorized to operate in Ontario. The revenues of that corporation—it hauls more small parcels in the United States than the U.S. Post Office does. So, it is an incredibly competitive area, and presumably there is a reason for the growth of this service beyond the postal service.

[*Traduction*]

Nous sommes revenus à la charge en insistant sur le fait que nous ne suggérions pas nécessairement l'application de cette solution à l'ensemble des règlements, mais seulement à ceux qui visaient à élargir le mandat des Postes. Nous n'avons pas reçu de réponse, et cette demande avait été adressée à un sous-ministre adjoint.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous avez souligné dans vos recommandations que la solution a déjà été acceptée avant, en particulier dans le cas de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.

M. Maclaren: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le précédent est créé.

M. Maclaren: Oui, et grâce à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, un désastre a été évité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est donc votre principal objet de plainte.

M. Maclaren: Oui, et c'est la solution que nous proposons. Quant au service de messagerie, si l'article 17(1) *e*) le recoupe, tant mieux. Si on peut le préciser encore plus, ce sera même mieux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous semblez en outre vous opposer à la possibilité que le gouvernement se lance dans d'autres secteurs, par l'entremise des Postes, soit doté d'une grande «mission» qui lui permettre d'acheter, de vendre, de négocier et de s'agrandir. Je ne vois pas tellement d'objections à ce qu'une société puisse acheter d'autres entreprises ou sociétés et ainsi de suite. Vous voudrez peut-être préciser là-dessus.

M. Maclaren: Oui, c'est une autre manière d'agrandir votre mandat. En ayant les pouvoirs d'une personne physique et le pouvoir d'acheter, d'acquérir ou autre, la société peut commencer à acheter des sociétés de camionnage et acquérir un pouvoir d'exploitation plus important que le transport du courrier, comme le transport d'autres marchandises. C'est donc un autre aspect de la question, mais cette question nous préoccupe moins, il me semble, que les répercussions de l'élargissement du mandat des Postes.

Cette inquiétude cache la reconnaissance d'une révolution dans le secteur de la transmission de l'information. Nous y travaillons activement et je crois que personne ne s'aventurerait pour prédire la rapidité du progrès, mais elle est sur le point de se produire, la transmission électronique et autre. Le degré de concurrence entre les services de messagerie et les Postes, l'envoi par exprès de colis par autobus et autres, est intense. L'autre jour, entre autres, un service géant de transport de colis américain qui œuvre dans le secteur de la messagerie a reçu l'autorisation de travailler en Ontario. Les revenus de cette société, qui transporte plus de petits colis aux États-Unis que le service postal américain, prouvent que ce secteur est hautement concurrentiel et de toute évidence, cela

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But are you saying that only because it happens to be sort of an extension of government?

Mr. Maclaren: In a way, yes, but, beyond that, it is an extension of government which is subsidized.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, maybe it will be and maybe it will not, I do not know. You are representing the Canadian Trucking Association?

Mr. Maclaren: That is right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You certainly do not feel there should be any restriction on the Canadian Trucking Association or a trucking company, say, on buying up a courier service.

Mr. Maclaren: Well, The Canadian Trucking Association, thank goodness, is not involved in any aspect of transportation directly, but there are something like 20,000 regulated truckers in this country, many of them very small, who serve small communities. They are up against, believe me, very stiff competition, as I was describing earlier, from the existing Postpak service. Then you move up to the larger transcontinental carriers who compete directly with the railways and between themselves. In totality, the trucking industry, the for-hire trucking industry, accounts for about 45 per cent of the freight revenue dollar in this country. It is a $5 billion industry. Those 20,000 carriers account for just under one half of the freight revenue dollar for all modes of transport. So, it is a huge industry made up of many people, some of whom are big corporations with terminal facilities across the country that have connected to them subsidiaries in the courier business, but not all of them, certainly. Then other carriers are very small local carriers and they count on—it is very important to them—getting all the freight that is available to maintain base load and regular service.

So, we are concerned with direct competition from a Crown corporation, particularly one that is subsidized many hundreds of millions of dollars a year. We do not believe it is feasible to allocate that subsidy to one service or another when the same facilities, the same people and the same vehicles are used to haul freight as mail. But, that is not our primary point.

Our point is, under this bill, we feel the thrust of it given in the regulation is to allow them in future to write their own ticket beyond parliamentary scrutiny. The question is: Is Parliament, at this time, dealing with this bill, dealing with the issue, or should the Post Office be able to get into the transportation business in its broadest aspects?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Maclaren, I am sorry, the issue that you raise of the power of a natural person being given to the Post Office is certainly a concern, but out of what clause did that come?

[*Translation*]

explique l'essor plus grand que ce service a connu par rapport au service postal.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais faites-vous ces commentaires uniquement parce que c'est une sorte de créature du gouvernement?

M. Maclaren: D'une certaine manière oui, mais en plus, c'est une émanation du gouvernement qui est subventionnée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être, mais je ne sais pas. Vous représentez l'Association canadienne du camionnage?

M. Maclaren: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous ne croyez sûrement pas que l'on devrait empêcher l'Association ou à une société de camionnage d'acheter un service de messagerie.

M. Maclaren: Dieu merci, l'Association n'est directement engagée dans aucun aspect du transport, mais quelque 20,000 camionneurs au pays sont assujettis aux règlements et bon nombre d'entre eux sont petits et desservent des petites agglomérations. Ils font face à une concurrence très dure, croyez-moi, comme je l'ai décrit précédemment, de la part du service Postpak. Venons-en aux grands transporteurs transcontinentaux qui sont en concurrence directe avec les chemins de fer et entre eux. En tout, l'industrie de camionnage de location représente environ 45% des recettes du transport de marchandises au pays. L'industrie a un chiffre d'affaires de 5 milliards de dollars. Or, ces 20,000 transporteurs ne comptent que pour un peu moins de la moitié des recettes du transport des marchandises sous toutes ses formes. Il s'agit donc d'une grande industrie qui emploie beaucoup de personnes, notamment de grandes sociétés dotées de terminus par tout le pays qui comptent des filiales dans le secteur du service de messagerie, mais pas toutes, bien entendu. D'autres petits transporteurs locaux qui, ce qui est fort important dans leur cas, comptent sur tout le transport des marchandises possible afin d'assurer un service de chargement régulier.

Nous nous inquiétons de la concurrence directe d'une société de la Couronne qui reçoit plusieurs centaines de millions de dollars par année à titre de subventions. Nous ne croyons pas qu'il soit possible de subventionner ce service ou un autre alors que les mêmes services, les mêmes personnes et les mêmes véhicules servent à transporter des marchandises, comme le courrier. Mais ce n'est pas le premier argument que nous invoquons.

A notre avis, en vertu de ce projet de loi, nous sentons une menace inhérente au règlement qui leur permettra à l'avenir de rédiger leurs propres règles sans s'en reporter au Parlement. Ainsi, le Parlement, qui étudie en ce moment le projet de loi, analyse-t-il cette question ou le ministère des Postes devrait-il être en mesure de se lancer dans le secteur du transport dans ses aspects les plus vastes?

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Maclaren, je regrette, mais la question que vous soulevez au sujet du pouvoir d'une personne physique qui reçoit la charge des Postes a certainement de quoi inquiéter, mais de quel article vous inspirez-vous?

[*Texte*]

Mr. Maclaren: I am not sure.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It does not come out of this regulatory power?

Mr. Maclaren: No, no. It is in a separate section.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

Mr. Maclaren: And then the right to acquire companies is in another section.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

Mr. Maclaren: I did not raise that, because it was not within the context of our . . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Exactly. It is something which the other committee will want to deal with. When you make the presentation to the other committee, you may want to refer to the Crown corporations' bill tabled in the last Parliament, which attempted to deprive Crown corporations of the powers of a natural person on the grounds that if there were to be controls on proliferation and on the unlimited extension of powers of Crown corporations, if there was to be parliamentary scrutiny, it was necessary that they not have that power. But, as you say, it will be more properly raised perhaps under that context.

• 1210

Mr. Maclaren: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): With regard to Clause 17.(3), you had a concern that if there were notice and comment, or if there were two-part gazetting, the Governor in Council's hands would be tied. But is not the way two-part gazetting would work. The first one would be a draft regulation and it would not become a regulation as such until it was gazetted the second time.

Mr. Maclaren: That may be. Submitted to the Governor in Council for approval, I suppose that would be the second time round.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

Mr. Maclaren: It might be. I mean, I do not know why Clause 17.(3) is there. As I said before, I find it certainly almost unique. I do not know of any other . . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): FIRA apparently, in their act, has that same provision.

Mr. Maclaren: You are quite right, you are absolutely right, it is there. But it may be that, even if you did accommodate the two-part gazetting, in the present language there, "submitted to the Governor in Council" would only be the second time round. You are quite right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Were there any other questions for Mr. Maclaren?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The only thing I wanted to ask further was he is concerned about Clause 17.(3), and I am not just clear what he means when he says in the brief that if for any reason the Governor in Council is tardy in rubber-stamping Post Office regulations, such regulations will be deemed to have been approved after 60 days. This is a

[*Traduction*]

M. Maclaren: Je ne sais pas vraiment.

Le coprésident (M. Beatty): Cela ne découle pas de ce pouvoir de réglementation?

M. Maclaren: Non, il figure dans un article distinct.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

M. Maclaren: Et le droit d'achat de sociétés figure dans un autre article.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

M. Maclaren: Je n'ai pas soulevé cette question, parce qu'elle n'était pas pertinente à . . .

Le coprésident (M. Beatty): Exactement. C'est une question que l'autre comité voudra analyser. Lorsque vous témoignerez à l'autre comité, vous voudrez peut-être vous reporter au projet de loi sur les sociétés de la Couronne déposé lors du dernier Parlement, qui a essayé de retirer aux sociétés de la Couronne les pouvoirs d'une personne physique sous prétexte que, s'il devait y avoir des mesures de contrôle de la prolifération et de l'élargissement illimité des pouvoirs des sociétés de la Couronne et si le Parlement devait en faire l'examen, il était indispensable qu'elles ne détiennent pas ce pouvoir. Mais, comme vous le dites, la question sera peut-être mieux venue dans ce contexte.

M. Maclaren: Oui.

Le coprésident (M. Beatty): Quant à l'article 17(3), vous étiez préoccupés que s'il y avait avis et commentaire ou s'il y avait double publication dans la Gazette du Canada, le gouverneur en conseil aurait les mains liées, mais ce n'est pas de cette manière que la publication dans la Gazette se fera. La première solution serait un projet de règlement qui ne serait adopté qu'après avoir été publié dans la Gazette une deuxième fois.

M. Maclaren: Oui, soumis à l'approbation du gouverneur en conseil, je présume que ce serait la deuxième fois.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

M. Maclaren: Peut-être. En fait, je ne comprends pas la présence de l'article 17(3). Comme je l'ai déjà dit, je le trouve unique. Je ne connais aucun autre exemple . . .

Le coprésident (M. Beatty): Apparemment, l'A.E.I.E. renferme la même disposition.

M. Maclaren: C'est très juste, mais il se peut que même si vous prévoyez une double publication dans la Gazette, dans le langage actuel, «soumis au gouverneur en conseil» ne représenterait que la deuxième ronde. C'est juste.

Le coprésident (M. Beatty): Y avait-il d'autres questions, M. Maclaren?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La seule autre question que je voulais poser à trait à l'article 17(3) où je ne sais pas vraiment ce que l'on veut dire dans le mémoire par: si pour une raison ou une autre, le gouverneur en conseil est en retard pour approuver les règlements afférents aux Postes, ces règlements seraient réputés avoir été approuvés après 60 jours.

[*Text*]

rather common way of doing it, I think. What is your complaint?

Mr. Maclaren: Well, I do not think it is common. We were not correct in saying it is the first time; FIRA started it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But you will be getting 60 days' notice righ there.

Mr. Maclaren: No, no. You are mixing two things up. Our original comment was that we thought it was quite extraordinary really to say that the Governor in Council has only 60 days to approve a regulation or to deal with a regulation, otherwise it becomes the law. The concern in the context of Clause 17 and two-part gazetting is. Could the two things be accommodated? I think the chairman has indicated that it probably could, using this wording, be accomodated. The question of whether that clause is necessary was really, I suppose, beyond our immediate concern. It is just a general concern of why that language is used in this bill.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It certainly bears scrutiny by the committee at the time that we draft our report, and I appreciate your bringing it to our attention. Were there any further questions? Well, thank you very much, Mr. Maclaren.

Mr. Maclaren: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You have raised a number of points, particularly with regard to mailable matter, which we have not considered previously and it will be very helpful to us.

We ask Mr. Burtnick, on behalf of the Government of Ontario, to come to the table, please. Mr. Burtnick is the Senior External Counsel of the Ministry of Transportation and Communications. Mr. Burtnick, we recognize the fact that our schedule made it difficult for you in terms of preparing material to come before the committee today, and we appreciate the effort you have gone to to accommodate the situation in which we find ourself.

Mr. D. W. Burtnick (Senior External Counsel, Ministry of Transportation and Communications, Province of Ontario): We managed to make it, Mr. Chairman, and we thank you for your courtesy in inviting us. We certainly have a great interest in this legislation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We apologize fo putting you under the same kind of pressure that clients of mine have put me under in the past, but you have come up with it, fair enough.

Mr. Burtnick: Mr. Chairman, with me today is Mr. N. J. McCallum, also of the External Counsel office. I might say that we spend most of our time representing the Government of Ontario before federal regulatory tribunals, such as the Canadian Transport Commission in all modes, the CRTC, primarily in the area of telecommunications regulation and other tribunals. Bill C-42, is of particular interest to us. I hear what you say very clearly in regard to your mandate to deal with Clauses 2, 3 and 17.

[*Translation*]

C'est une méthode assez courante, je crois. Quel eat donc l'objet de votre plainte?

M. Maclaren: Je ne crois pas que ce soit courant. Nous n'avions pas raison de dire que c'était un précédent, car l'A.E.I.E. avait déjà donné le feu vert dans ce sens.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais vous aurez droit à un avis de 60 jours.

M. Maclaren: Non. Vous mélangez deux choses. Dans notre commentaire original, nous exprimions l'avis qu'il était assez exceptionnel de dire que le gouverneur en conseil n'ait que 60 jours pour approuver ou refuser un règlement, sinon il devient texte de loi. Notre inquiétude porte sur l'article 17 et la double publication dans la Gazette du Canada. Pourrait-on avoir les deux? Je crois que le coprésident a fait observer que ce serait probablement possible, grâce à cette phraséologie. Quant à la nécessité de cet article, je suppose que la question ne relève pas immédiatement de notre ressort. Il ne s'agit que d'une question générale sur l'utilisation de cette terminologie dans le projet de loi.

Le coprésident (M. Beatty): Le comité devra sûrement s'attarder à la question au moment de la rédaction de notre rapport, et je vous remercie d'y avoir attiré notre attention. Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie donc, monsieur Maclaren.

M. Maclaren: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Beatty): Vous avez soulevé un certain nombre de questions, en particulier au sujet des envois admissibles, que nous n'avions pas analysées et qui nous seront très utiles.

Nous demandons maintenant à M. Burtnick de se présenter à la table, au nom du gouvernement de l'Ontario. M. Burtnick est conseiller extérieur principal du ministère des Transports et des Communications. Monsieur Burtnick, nous reconnaissons que notre calendrier ne vous a pas facilité la tâche de préparer les documents nécessaires à votre témoignage devant le comité aujourd'hui, et nous vous sommes reconnaissants des efforts que vous avez faits pour vous adapter à la situation que nous connaissons.

M. D. W. Burtnick (Conseiller extérieur principal, ministère des Transports et des Communications, province de l'Ontario): Nous avons réussi à le faire, messieurs les coprésidents, et nous vous remercions de nous avoir invités. Nous sommes bien sûr fort intéressés par cette mesure législative.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous nous excusons de vous mettre dans les même conditions sous lesquelles d'anciens patrons m'ont déjà placé par le passé, mais nous avons surmonté la difficulté, c'est ce qui importe.

M. Burtnick: Messieurs les coprésidents, je suis accompagné aujourd'hui par M. N. J. McCallum, également du bureau des conseillers externes. Je dois dire que nous sommes presque toujours occupés à représenter le gouvernement de l'Ontario auprès des tribunaux fédéraux de réglementation, comme la Commission canadienne des transports, sous toutes ses formes, le CRTC, principalement dans le secteur des règlements en matière de télécommunications et d'autres tribunaux. Le Bill C-42 présente un intérêt particulier pour le gouvernement et

[*Texte*]

• 1215

If you look at the brief we have handed out, you will see our difficulty in specifically isolating remarks to those particular sections, because we have situations where there may be something in one of those clauses that causes us a problem, but may suggest that the solution to the problem could be to amend a different section. We are also saying that the solution we propose may not be the only way. Certainly this morning we have heard from other people who have a different solution to fundamentally the same concerns we have. So, we put these concerns forward to you for your consideration.

Mr. Chairman, the Government of Ontario has looked carefully at this bill and the brief that has been handed out contains our comments. The essence of our concern is that certain provisions of the bill would allow the proposed Canada post corporation the ability to create a monopoly in areas which are currently served by various industries operating under conditions of competitive supply. It is the view of the Government of Ontario that the proposed Canada post corporation should not have the ability to confiscate as monopoly, service areas which have previously been provided to the public through the private sector on a competitive basis.

The principal private sector industries concerned are the telecommunications industry, the courier industry and the bus parcel express industries. All of these industries have traditionally operated . . .

Mr. McCauley: Mr. Chairman, in the interest of time, perhaps the witness could summarize his brief.

Mr. Burtnick: I had intended to, but this was a general comment at the beginning which I did want to lay before the committee, sir.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Please continue, Mr. Burtnick.

Mr. Burtnick: These industries, in their present structure, have provided excellent service and achieved notable innovation and have done so, on the whole, at reasonable prices. We believe that if the proposed Canada post corporation is to participate in offering these services, it should do so on a competitive basis.

We want to make it clear that we do not object to the Post Office having a monopoly over that is generally understood as their traditional monopoly in the form of conveyance and delivery of letters; we have no quarrel with that. Our quarrel is with the possibility or potential that the monopoly could be extended or enhanced, because of the provisions of Bill C-42, into other areas.

As we understood what Mr. Ouellet said to both this committee and to the Miscellaneous Estimates Committee last week, he did not intend that that would be so; that is, that the Post Office's monopoly would be extended or enhanced so as

[*Traduction*]

j'ai parfaitement compris les précisions que vous avez faites quant à votre mandat d'analyse des articles 2, 3 et 17.

En examinant le mémoire que nous vous avons remis, vous constaterez la difficulté que nous avons rencontrée précisément en isolant certaines observations touchant ces articles précis, du fait que nous avons connu certaines situations où l'un de ces articles nous cause des problèmes, mais il est possible qu'à l'occasion, on puisse résoudre la difficulté en modifiant un autre article. Nous affirmons également que les solutions que nous proposons ne sont peut-être pas les seules possibles. Ce matin, nous avons entendu des personnes qui offrent des solutions différentes à des problèmes qui sont essentiellement les mêmes. Nous soumettons donc ces questions à votre examen.

Messieurs les présidents, le gouvernement de l'Ontario a analysé attentivement le projet de loi, et le mémoire que nous vous avons remis fait état de nos commentaires. Essentiellement, nous sommes préoccupés du fait que certaines dispositions du projet de loi permettraient à la Société canadienne des postes proposée de créer un monopole dans le secteurs qui sont desservis en ce moment par diverses industries qui œuvrent dans un climat de concurrence. Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que cette société ne devrait pas être habilitée à confisquer en tant que monopole, des secteurs de service qui étaient précédemment assurés par le secteur privé dans un marché de concurrence.

Les principales industries privées visées sont l'industrie des télécommunications, l'industrie de la messagerie et l'industrie de livraison expresse des colis par autobus.

M. McCauley: Messieurs les présidents, dans l'intérêt de tous et pour gagner du temps, le témoin pourrait peut-être résumer son mémoire.

M. Burtnick: C'est ce que j'entendais faire, mais je voulais tout simplement faire un commentaire général pour débuter, monsieur.

Le coprésident (M. Beatty): Veuillez continuer, M. Burtnick.

M. Burtnick: Sous leur forme actuelle, des industries offrent un service excellent et réalisent des progrès notables et cela, dans l'ensemble, à des prix satisfaisants. Nous sommes d'avis que si la société qui est projetée veut offrir ces services, elle devrait le faire dans un contexte de concurrence.

Nous voulons préciser que nous ne nous opposons pas à l'existence d'un monopole pour ce que l'on considère traditionnellement comme monopole sous la forme du transport et de la livraison des lettres, mais nous nous objectons à la possibilité ou à l'éventualité d'étendre ou d'encourager l'élargissement de ce monopole à d'autres secteurs, en vertu des dispositions du Bill C-42.

D'après le témoignage de M. Ouellet à ce comité et au Comité sur les prévisions budgétaires en général la semaine dernière, ce dernier n'avait pas l'intention que le monopole des Postes soit élargi ou encouragé à s'élargir de manière à

[*Text*]

to threaten the private sector. I believe he made specific reference to the telecommunications carriers. Certainly, the minister, when he was speaking to you, obviously recognized that there were certain drafting problems in this legislation because he did put before you and table before you last Thursday certain amendments, draft amendments, that he proposed.

We believe, though, that there are still problems left in the legislation, even if the amendments that the minister has proposed are acceptable, and we make these suggestions knowing, as we have heard, that the minister does not intend that there be ambiguity about the situation. So, basically, what we are proposing are certain amendments to make it clear that the monopoly area of the Post Office will be confined to that which the government intends.

Now there are a couple of, in our view, serious difficulties and these are, we think, drafting problems. The proposed amendment—that is, the one that defines the term "letter"—was put before you by Mr. Ouellet, as you recall, because he said he recognized that there were objections to leaving the power to define "letter" in the regulations. Therefore, to accomodate those concerns, he was going to move that definition from the regulation-making power into the statute. Of course, it obviously follows that if that is the case, the power to define the word "letter" should be dropped from Clause 17.(1)(a) because . . .

• 1220

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, he said that.

Mr. Burtnick: Yes, I believe he did. That raises a second problem, also with Clause 17.(1)(a), of a similar nature, because Clause 17.(1)(a) permits the definition, by regulation, of the term "mailable matter". Also, the term "mailable matter" is defined in Clause 17.(2).

Our respectful submission, Mr. Chairman, is that you cannot have it in both places. You cannot tolerate a situation in which subordinate legislation-making powers will interfere with the definition as set out in the statute itself; they are in conflict. Clearly, if the definition of "mailable matter", is in Clause 17.(2) of the bill, it should come out of Clause 17.(1)(a). So that, as we see it, Clause 17.(1)(a) should be amended by pulling those two terms out—the terms "letter" and "mailable matter"—and it would then read:

> "prescribing, for the purposes of this Act and the regulations, what is . . . non-mailable matter and undeliverable mail";

that is, the other two things that were in Clause 17.(1)(a).

You have had the benefit of hearing from the CTCA this morning and some of our concerns are similar to those expressed by the telecommunications carriers. I think it is obvious to anyone that Canada has one of the most sophisticated telecommunications systems in the world. The minister mentioned last week that it was not his intention to permit anything in this act to threaten the existence of the telecommunications carriers, who have on the whole provided excellent

[*Translation*]

menacer le secteur privé. Je crois qu'il a fait précisément allusion aux compagnies de télécommunications. De toute évidence, dans son témoignage, le ministre a reconnu certains problèmes au titre de la rédaction du présent projet de loi parce que, jeudi dernier, il vous a présenté certains projets de modification.

Toutefois, nous sommes convaincus qu'il y aura encore des problèmes au titre du projet de loi, si l'on accepte les modifications proposées par le ministre, et nous formulons des suggestions en sachant bien que le ministre n'a pas l'intention qu'il y ait ambiguïté à ce sujet. Ainsi, fondamentalement, nous proposons certaines modifications destinées à préciser de confiner le monopole des Postes dans les limites que le gouvernement compte lui donner.

Il existe toutefois un certain nombre de difficultés à notre avis, qui nous le croyons, sont des problèmes de rédaction. Le projet d'amendement, soit celui qui définit le mot «lettre» vous a été proposé par M. Ouellet, comme vous vous le rappelez, parce que, a-t-il dit, il reconnaissait que l'on s'objectait à laisser le pouvoir de définition du mot «lettre» aux règlements. Par conséquent, pour répondre à ces inquiétudes, il allait proposer d'intégrer la définition dans le projet de loi et non dans l'instrument de réglementation. Si tel et le cas, la possibilité de définition du mot «lettre» devrait être retirée de l'article 17(1)a) parce que . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, il l'a dit.

M. Burtnick: Oui, je crois qu'il l'a dit. Ce qui soulève un deuxième problème de même nature, qui porte également sur l'article 17(1)*a*) parce que cet article permet la définition, par voie de règlement, de l'expression «envois admissibles». En outre, l'expression «envoi admissible» est définie à l'article 17(2).

Nous sommes d'avis, messieurs les coprésidents, que l'on ne peut pas le faire figurer aux deux endroits. On ne peut tolérer que les pouvoirs de législation auxiliaires interfèrent avec la définition donnée dans le statut même, car ils entrent en conflit. De toute évidence, si la définition d'«envoi admissible» figure à l'article 17(2) du projet de loi, il devrait être retiré de l'article 17(1)*a*). Ainsi, l'article 17(1)*a*) devrait être modifié par le retranchement de ces deux expressions «lettre» et «envoi admissible» pour se lire comme suit:

> «prescrivant, aux fins de la présente loi et de ses règlements, ce qu'est un envoi inadmissible et un envoi non distribuable.»

soit, les deux autres expressions figurant à l'article 17(1)a).

Vous avez eu l'occasion d'entendre les représentants de l'ACET ce matin. Or, nous partageons certaines des inquiétudes qu'ont exprimées les sociétés de télécommunications. Tout le monde est d'avis que le Canada dispose d'un des réseaux de télécommunication les plus perfectionnés au monde. Le ministre a mentionné la semaine dernière qu'il n'avait pas l'intention, dans ce projet de loi, de permettre la présence de dispositions susceptibles de menacer l'existence même des sociétés de

[*Texte*]

service to this country. The difficulty that was discussed with you this morning by the representatives of the Canadian Telecommunications Carriers Association, we think could be handled by the amendment we propose; that is, the amendment we propose would add another exclusion to Clause 15.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is this in your brief?

Mr. Burtnick: Yes, it is in the brief. It is on page 7.

We would simply add another exclusion and I appreciate that this is not exactly within the mandate of this committee, but it arises from the power to define the regulatory-making powers contained in Clause 17.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think it is relevant.

Mr. Burtnick: So, what we would propose is that, added to the exceptions listed in Clause 15, would be:

> (h) any communication service provided by a common carrier of telecommunications services.

That, in our view, would clearly remove the difficulty that the CTCA spoke to you about this morning.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does that allow them to get into the mail business or not? I guess courier would fit in.

Mr. Burtnick: We will be getting to couriers later.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Burtnick: I was just thinking here of the example of the CN-CP Telecommunications being engaged in the public message service, commonly known as telegrams. What does this do to that business of theirs, where they transmit electronically across the country a computerized system—highly sophisticated actually—and, at the other end, if the customer so desires, it will be delivered to him by a telegraph messenger. I have some difficulties with that sort of thing. What we are suggesting is that, if this committee or the Miscellaneous Estimates Committee or Mr. Ouellet accepts this additional exception to Clause 15, that kind of difficulty would be erased and there would be no confusion left as to whether the telecommunications carriers in this country could continue to provide the kind of services that they do.

• 1225

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have a similar difficulty which I thought was all cleared up by the telecommunications people this morning, who said that they have an agreement with the Post Office and they are quite happy that the Post Office does the actual delivery of the letter that comes out, spews out at the end.

Mr. Burtnick: I thought I understood them to say that they have no objections to the Post Office doing what it is doing, but they objected to any attempt to make that an exclusive privilege.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That was not my impression, but maybe I am wrong.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think Mr. Burtnick is correct.

[*Traduction*]

télécommunications qui ont, dans l'ensemble, offert un excellent service au pays. Or, à notre avis, la difficulté dont vous ont fait part ces représentants ce matin, pourrait être résolue par l'amendement que nous proposons et qui vise à ajouter une autre exception à l'article 15.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela figure-t-il dans votre mémoire?

M. Burtnick: Oui, à la page 7.

Nous ne ferions qu'ajouter une autre exception, et je constate que cela ne relève pas exactement du mandat confié au Comité, mais découle des pouvoirs de réglementation stipulés à l'article 17.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que c'est pertinent.

M. Burtnick: Nous proposons d'ajouter aux exceptions énumérées à l'article 15

> tout service de communications assuré par une société publique de télécommunications.

A notre avis, cela éliminerait une fois pour toutes les difficultés dont a parlé l'ACET ce matin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela leur permet-il de se lancer dans le secteur du courrier? J'imagine que les services de messagerie y trouveraient leur compte.

M. Burtnick: Nous parlerons de ce service un peu plus loin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Burtnick: Je pensais simplement à l'exemple de Télécommunications CN-CP qui assure le service de messages publics, appelés communément télégrammes. Comment cela influe-t-il sur leur entreprise, alors qu'ils transmettent électroniquement, par tout le pays sur un réseau automatisé hautement perfectionné et d'autre part, si le client le désire, on le lui livre par messager. J'éprouve certaines difficultés à ce sujet. Nous proposons donc que si le comité, le Comité sur les prévisions budgétaires en général ou M. Ouellet acceptent cette exception supplémentaire à l'article 15, ce genre de difficulté serait éliminé et il n'y aurait plus de confusion pour savoir si les sociétés de télécommunications au pays continueraient à offrir le genre de service qu'elles assurent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y avait une difficulté analogue qui, je croyais, avait été éliminée par les représentants des télécommunications qui ont témoigné ce matin et selon lesquels ils jouissaient d'un accord avec les Postes et étaient heureux que les Postes s'occupent de la livraison du courrier qui en découle.

M. Burtnick: Je croyais qu'ils avaient déclaré ne pas s'opposer à ce que les Postes fassent le travail qu'ils effectuent en ce moment, mais qu'ils s'objectaient à toute tentative visant à en faire un privilège exclusif.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est l'impression que j'en ai eue, mais je me trompe peut-être.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que M. Burtnick a raison.

[*Text*]

Mr. Burtnick: I had the same impression as you did at the beginning, but I heard that tied down at the end.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think, Mr. Joint Chairman, what they were referring to was that there is an arrangement in some instances which is useful; that the Post Office could be involved and they would not want to exclude the Post Office, but they still would be concerned about the possibility of postal monopoly being extended there.

My concern is a related one, Mr. Burtnick. Would the amendment you are proposing not put a restriction on the Post Office which does not exist today, prior to the new bill coming into force? In other words, what the minister has said so far is that he is envisaging no change from the status quo as it relates to delivery of hard copy, and whatever is legal now would be legal then under the new act. I gather that what you are talking about would, in fact, possibly restrict the Post Office beyond the restrictions included in the current Post Office Act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, it is only an exclusive privilege.

Mr. Burtnick: Yes, this is an exclusion. I just do not see how the Post Office would, in any way, be restricted. We are saying that the Post Office should be free to compete.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, but its monopoly would be restricted beyond what it is today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the monopoly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The argument being that we do not know, and I think we had some difficulty getting from Mr. Ouellet an understanding of what was legal and what was illegal today.

Mr. Burtnick: I guess that is our difficulty. I heard Mr. Ouellet, too, say that those who were operating legally have nothing to fear, while those who are operating illegally have everything to fear. My difficulty is that I cannot see anything in this legislation that says that what is going on now is legal; nor do I know what Mr. Ouellet was referring to when he mixed the reference to those who are operating illegally. What we are suggesting is that for greater certainty, amendments such as this ought to be considered.

We think the Post Office ought to be free to compete in this area, but during the discussions last week on that point, I was sitting there thinking of this situation: Some message would be transmitted electronically between Ottawa and Vancouver in under one minute for a page, high speed. Then, If I understood Mr. Ouellet clearly, he was saying that at that point, the hard copy would be pulled off the machine and would have to go in the post box. So that, while it might take one minute to transmit across the country, it would take the normal delivery time of the post office to get across town to the centre and you would, by that means, lose the benefit of some rather sophisticated technology, whether it is Telesat, or whatever, that you employ to get the message across the country. We are suggesting that really this is no different than courier services that charge a premium for rapid, urgent delivery of messages. We

[*Translation*]

M. Burtnick: J'avais la même impression que vous au début, mais j'ai compris différemment à la fin.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois, messieurs les coprésidents, qu'ils ont déclaré que dans certaines circonstances, ils disposaient d'une entente qui les sert, que les Postes pourraient participer et qu'ils ne voudraient pas les en exclure, mais qu'ils seraient inquiets s'il y avait élargissement du monopole postal.

Mon objet d'inquiétude porte sur cette question, monsieur Burtnick. Le projet de modification que vous projetez n'impose-t-il pas une restriction aux Postes qui n'existe pas en ce moment, avant l'entrée en vigueur du projet de loi actuel? Autrement dit, le ministre a affirmé jusqu'à maintenant qu'il n'envisageait aucun écart par rapport au statu quo touchant la livraison de la copie imprimée et ce qui est légal en ce moment le serait dans le cadre de la nouvelle mesure législative. Mais je crois comprendre que ce dont vous parlez, en fait, pourrait limiter éventuellement les Postes plus que les limites imposées dans la présente Loi sur les postes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, ce n'est qu'un privilège exclusif.

M. Burtnick: Oui, c'est une exception. Je ne vois pas comment les Postes pourraient être limitées. Nous affirmons que les Postes devraient être libres d'entrer sur le marché de la concurrence.

Le coprésident (M. Beatty): Non, mais son monopole serait plus limité qu'en ce moment.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, le monopole.

Le coprésident (M. Beatty): Nous ne le savions pas. Or, j'estime que nous avons eu certaines difficultés à ce que M. Ouellet précise ce qu'il entendait par légal et illégal de nos jours.

M. Burtnick: Nous avons la même difficulté. J'ai également entendu M. Ouellet dire que ceux qui assuraient un travail légal ne doivent rien craindre. Mais personnellement, je ne vois rien dans cette législation qui dise que ce qui existe en ce moment est légal et je ne sais pas non plus ce que M. Ouellet entend par ceux qui travaillent dans l'illégalité. Pour plus de certitude, nous proposons d'analyser ces modifications.

A notre avis, les Postes devraient être libres d'exercer dans un marché de concurrence. Au cours des entretiens de la semaine dernière, j'ai pensé à cette situation. Prenons le cas d'un message qui serait transmis à grande vitesse électroniquement entre Ottawa et Vancouver en moins d'une minute par page. Ensuite, si j'ai bien compris M. Ouellet, il a déclaré qu'à ce moment-là, la copie finale serait retirée de la machine et devrait être mise dans une boîte aux lettres. Ainsi, il faudrait peut-être une minute pour la transmettre à l'autre bout du pays, alors qu'il faudrait le temps normal de livraison postale pour traverser la ville vers le centre. Ainsi on annulerait l'avantage d'une technologie assez perfectionnée, que ce soit Télésat ou autre qui achemine le message à travers le pays. A notre avis, ce service n'est pas différent du service de messagerie qui impose une prime pour la livraison rapide des messages.

[*Texte*]

see that kind of thing as an adjunct to a communications service offered by one of Canada's telecommunications carriers or the carriers in concert.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Looking at your definition there, what if CN-CP were to get into the courier business and were to offer courier services around town here without ever going to the telecommunications network? They would, in fact, be a common carrier of telecommunications services, but they would also be offering a courier service in competition with the Post Office without ever putting it under the telecommunications network. Yet by your definition, if I read it correctly, suddenly they would be able to escape any sanction under the monopoly provision.

Mr. Burtnick: That was not our intention, Mr. Chairman, that somebody could start a rival post office. It was not the intention to make that exclusion. The intention was to permit the telecommunications carriers of Canada to carry on the kind of business they have carried on very well up till now. So, if it needs a little bit of touching up, feel free, but that is our intention. We want to see the Post Office compete in these areas; they obviously should be a competitor. As the public demands more rapid delivery of messages and material, the Post Office has got to be there, but others have pioneered in these areas and they ought to be allowed to continue in the kind of business that they have been employing. As it was pointed out this morning, the Post Office seems to be getting along with telecommunications carriers, at least CN-CP Telecommunications, and working-out arrangements to the general benefit of the public. That sort of thing ought to be encouraged.

• 1230

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you. Did you want to continue?

Mr. Burtnick: Yes, please.

The courier services: You have had that concern expressed to you already I know. We tried to look at this by attempting to define the distinction between what is perceived as the traditional Post Office service and the kind of service that the couriers offer. At the top of page 8 of our brief are some of the distinctions we list as perhaps means of distinguishing the two kinds of services.

The couriers fulfil an important role now. it is not a service that anyone uses all the time for all their mail; it is a premium service. There has been the suggestion—and there were allusions to it this morning—that perhaps the couriers could be distinguished by applying some sort of formula that would say, for instance, that as long as the couriers charge, say, 10 times the first-class rate, that that would be all right. We object to that sort of formulistic approach because it would mean, for instance, that if the Post Office were to raise first-class letter rates from 17 cents to 25 cents—8 cents—the couriers would be forced to raise their rates 80 cents, whether they needed to charge that much to cover costs and get a fair return or not.

[*Traduction*]

Nous l'entrevoyons comme un supplément au service de communications offert par l'une des sociétés de télécommunications au Canada ou ses sociétés prises conjointement.

Le coprésident (M. Beatty): D'après votre définition, qu'arriverait-il si CN-CP se lançait dans le secteur de la messagerie et offrait un service en ville, sans passer par le réseau de télécommunications? En fait, il ne serait qu'une société ordinaire de télécommunications qui offrirait également un service de messagerie en concurrence avec les Postes, sans jamais avoir recours au réseau des télécommunications. Selon la définition que vous fournissez, si je la lis bien, ils seraient soudainement en mesure d'échapper à toute sanction en vertu de la disposition touchant le monopole.

M. Burtnick: Messieurs les présidents, nous n'avions pas l'intention que quelqu'un ouvre un bureau de poste rival. Cette exception ne visait nullement ce but, mais envisageait plutôt de permettre aux sociétés de télécommunications au Canada de continuer à offrir le genre de service qu'ils ont très bien assuré jusqu'à maintenant. Donc, s'il faut la modifier quelque peu, je vous en prie, soyez bien à l'aise. Nous voulons que les Postes soient dans un marché de concurrence dans ces domaines, car ils devraient devenir un concurrent. Comme le public exige une livraison plus rapide des messages et du matériel, les Postes devraient y répondre, mais d'autres ont fait office de pionniers dans ce secteur, et on devrait leur permettre de continuer à offrir le genre de service qu'ils ont rendu. Comme on l'a souligné ce matin, les Postes semblent s'entendre avec les sociétés de télécommunications, au moins avec Télécommunications CN-CP et négocier des ententes pour le plus grand bien du public. Il faudrait continuer à encourager une telle initiative.

Le coprésident (M. Beatty): Merci, voulez-vous continuer?

M. Burtnick: Oui, merci.

Le service de messagerie.—On vous a déjà fait part d'inquiétudes à ce propos. Nous avons cherché à définir la distinction qui existe entre ce que l'on perçoit comme service postal traditionnel et le genre de service que les services de messagerie assurent. En haut de la page 8 de notre mémoire, vous trouverez certaines distinctions que nous avons énumérées comme moyens éventuels permettant de distinguer entre les deux sortes de service.

Les services de messagerie jouent un rôle important en ce moment. Il ne s'agit pas d'un service auquel tout le monde a toujours recours pour le courrier, mais c'est un service à prime. On a suggéré ce matin que les services de messagerie pourraient faire l'objet d'une distinction grâce à l'adoption d'une certaine formule qui stipulerait disons, que tant que ces services décuplent le tarif de première classe, on serait d'accord. Nous nous opposons à ce genre de solution parce que cela signifierait, par exemple, que si les Postes haussaient leur tarif—lettre par première classe de 17 à 25 cents, soit de 8 cents, les services de messagerie seraient tenus d'augmenter leur tarif de 80 cents, même s'ils n'ont pas besoin d'imposer un

[*Text*]

Certainly the public ought to get the benefit of the lowest prices that couriers in competition can offer for their kinds of services. I cannot foresee a situation in which a courier type of service would ever be competitive in terms of price with the first-class mail. It just cannot work that way because of the dedicated transportation system that they employ. So, we made a suggestion to put forward for your consideration, as to how to deal with the matter of courier services. Now we have heard that Clause 15.(1)(e) of Bill C-42 is the clause that excludes the courier from the exclusive privilege area that the Post Office has.

Mr. Chairman, we have stared and stared at that clause and we do not understand how that clause clearly excludes the courier services. There is a hint perhaps of what was meant when you look over at the French side of the text. The English side uses the word "casual"; the French side of the text does not use the word "casual". It was the word "casual" we were having a lot of difficulty with.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): "Occasionnellement".

Mr. Burtnick: "Occasionnellement". We tried to work that into our definition. That is to say that . . .

Mr. Dubois: What clause?

Mr. Burtnick: Clause 15.(1)(e). I think the point to be made from that is this: The courier services we are talking about are not the sort of people that go to a company or a business and say, we will offer to do all your mail business, every piece of mail you are going to deliver in Montreal or Ottawa or Toronto at rates competitive to the Post Office. That is not the kind of courier service we are talking about. We are talking about the kind of courier services that solicit the non-routine messages of a firm or enterprise or government, at premium rates, that require urgent and guaranteed delivery, and we tried to work that into our proposed exclusion under Clause 15.(1).

• 1235

There has been another suggestion I have heard expressed, and that is that the Post Office licence courier services. I cannot remember a similar scheme where one of the competitors would licence the other competitors since we, many years ago, dropped the idea that the CBC would licence the private stations in this country. That was dropped I think for good reason, and I cannot see that it would do anyone any good to return to that.

We aldo make the point on page 8 that there is a potential conflict with the provincial regulatory schemes because the provinces regulate some couriers, those who use trucks over the highways, and they licence them as common carriers. There is a potential conflict here in any scheme that would involve federal licensing of the couriers. So what we are suggesting is this exclusion.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Burtnick, just on Clause 15.(1)(e); if I understand correctly from discussions I

[*Translation*]

tel montant pour couvrir leurs frais et obtenir des revenus équitables et raisonnables.

Certainement, le public devrait bénéficier des prix inférieurs que les services de messagerie qui se trouvent en marché concurrentiel peuvent offrir pour leur genre de service. Je ne vois pas de situations où le service de messagerie serait concurrential avec le courrier de première classe. Il ne peut opérer de cette manière à cause du réseau de transport auquel il fait appel. Nous avons donc suggéré de proposer à votre examen une méthode destinée à répondre à ces services. Nous avons entendu dire que l'article 15 (1) *e*) du Bill C-42 exclut le service de messagerie qui relève du privilège exclusif des Postes.

Messieurs les coprésidents, nous avons examiné cet article et nous ne comprenons pas comment il l'exclut. La version française donne peut-être une idée de l'intention, mais la version anglaise emploie le mot «casual» contrairement à la version française or, c'est sur ce mot que l'on achoppe.

Le coprésident (M. Beatty): Occasionnellement.

M. Burtnick: Oui. Nous avons essayé de l'insérer dans notre définition, soit . . .

M. Dubois: Quel article?

M. Burtnick: L'article 15(1)*e*). A mon avis, il en découle que les services de messagerie dont nous parlons ne sont pas susceptibles de se présenter à une société ou à un commerce pour offrir de s'occuper de tout le courrier destiné à Montréal, Ottawa ou Toronto à des prix pouvant concurrencer ceux des Postes. Ce n'est pas de ce genre de service dont nous parlons, mais plutôt du service qui livre, à des prix majorés, les messages inhabituels qui exigent une livraison urgente et guarantie, des entreprises, sociétés ou gouvernements, et nous avons essayé de l'insérer dans notre exception sous l'article 15(1).

On a proposé également que les Postes émettent des permis pour les services de messagerie. Je ne puis me rappeler d'une solution analogue où un concurrrent émettrait un permis à un autre concurrent depuis que, il y a plusieurs années, nous avons abandonné l'idée que Radio-Canada émettrait des permis à des postes privés. Or, on l'a abandonné pour des raisons valables, je crois. Je ne vois pas à qui cela servirait qu'on rétablisse ce principe.

Nous avons également déclaré à la page 8 qu'il y a possibilité de conflit entre les modèles de réglementation provinciaux parce que les provinces réglementent certains services de messagerie faisant appel à des camions sur les autoroutes, et émettent les plaques d'immatriculation des transporteurs ordinaires. Il y a donc possibilité de conflit pour toute délivrance de permis de messagerie par le gouvernement fédéral. Voilà ce que nous proposons par cette exception.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Burtnick, au sujet de l'article 15(1) *e*), si je comprends bien, d'après les échanges

[*Texte*]

had before with you, your understanding is that there has been no case law, under Clause 15.(1)(e) in Canada or comparable provisions in the current Post Office Act which, in fact, established that couriers today are operating legally.

Mr. Burtnick: I can put it this way: I am not aware of any, nor can I assure you that I have done an exhaustive research to check this out. I am in fact not aware that the Post Office—as I think Mr. Ouellet mentioned to you last week—has vigorously prosecuted its monopoly area and had the thing defined judicially. Let me put it to you this way: I could not advise a courier, give him a legal opinion, that he would be safe operating under Clause 15.(1)(e). It is, at the least, extremely clear in excluding the courier kind of business from the traditional sort of monopoly or the traditional monopoly area or exclusive privilege area of the Post Office.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. Mr. Burtnick, do I understand from what you said before, that you feel the wording in the French text of this Clause 15.(1)(e) is more accurate than what we have in the English text? In other words, what we should probably use is the word "occasionally" rather than the word "casually" in the English text.

Mr. Burtnick: I will tell you, sir, how this arose. I was sitting last week before one or other of the committees and I heard Mr. Ouellet refer to Clause 15.(1)(e) as a clause that would exclude the couriers or make the couriers' operation safe. I stared at the clause and I frankly did not understand how that would do the job. Then I looked over at the French side and saw the word and I began to think that maybe I was getting on to what was meant.

I had the opportunity to discuss the matter with Mr. Ouellet Thursday night and I confirmed my view that that was what was intended; that is, that the courier services that do not solicit the entire mail business of a firm or enterprise or government, but rather, dealt with this urgent, non-routine mail, were not the people he was interested in going after. Any firm that might arise that would attempt to solicit the entire mail business of an enterprise is, I think, the kind of firm that the Post Office would object to. So what we tried to do here, on page 8 in our proposed addition to Clause 15.(1), as an exclusion, was to work that concept in.

• 1240

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But do you feel that the word "casually" should be changed to "occasionally"? Does that help you?

Mr. Burtnick: I have to answer you this way, sir, that we prefer that it be spelled out the way we suggested.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That may be so, but . . . .

Mr. Burtnick: I am not sure. I have not looked at it from that point of view; that if you substituted the word "occasionally" for "casually", that that would do the job, because almost all letters concern the private affairs of a sender or addressee, whether it is sent by the Post Office or couriers. So

[*Traduction*]

que j'ai eus avec vous, il n'existe aucun cas en vertu de l'article 15(1)*e*) au Canada ou de disposition comparable dans la Loi actuelle sur les postes stipulant en fait que les services de messagerie œuvrent en toute légalité en ce moment.

M. Burtnick: Disons plutôt que je ne connais aucun cas, mais je ne puis non plus vous assurer avoir fait une recherche exhaustive pour le vérifier. Je ne connais en fait pas de cas où les Postes, comme je pense M. Ouellet l'a mentionné la semaine dernière, aient vigoureusement poursuivi quelqu'un dans son domaine de monopole et que la chose ait été tranchée par les tribunaux. Laissez-moi préciser: je ne pourrais conseiller à un service de messagerie ou l'aviser qu'il peut agir sans inquiétude à cause de l'article 15(1)*e*). Au moins, il exclut le service de messagerie du monopole traditionnel ou du monopole traditionnel ou privilège exclusif des Postes.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, monsieur Burtnick, ai-je bien compris que, d'après vous, la version française de l'article 15(1)*e*) était plus exacte que l'anglaise? Autrement dit, nous devrions employer le mot «occasionally» au lieu de «casually».

M. Burtnick: Monsieur, je vous explique la situation. La semaine dernière, j'assistais à l'une des réunions de comité et j'ai entendu M. Ouellet faire allusion à l'article 15(1)*e*) comme excluant les services de messagerie ou rassurant ces derniers sur le service qu'ils offrent. J'ai relu l'article et franchement je n'ai pas compris comment c'était possible. J'ai alors regardé la version française et remarqué le mot. Alors j'ai commencé à comprendre.

J'ai eu l'occasion de m'entretenir de la question avec M. Ouellet jeudi soir et il m'a confirmé que c'était bien l'intention recherchée. Il n'était pas intéressé à poursuivre les services de messagerie qui ne sollicitent pas tout le courrier des entreprises, sociétés ou gouvernements, mais qui répondent à ces appels urgents et inhabituels. Toute société qui chercherait à solliciter tout le courrier d'une entreprise est, je crois, le genre d'entreprise auquel les Postes s'objecteraient. Nous avons donc cherché à répondre à cette question à la page 8 de notre supplément à l'article 15(1) comme exception.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais si le mot «casually» est remplacé par «occasionnally», cela vous aide-t-il?

M. Burtnick: Je dois vous répondre que nous préférons que la chose soit précisée de la manière que nous proposons.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-être, mais . . .

M. Burtnick: Je n'en suis pas sûr. Je n'ai pas abordé la question sous cet angle: le remplacement du mot «casually» par le mot «occasionnally» réglerait-il la situation, car toutes les lettres ont trait à des affaires privées d'un destinataire ou d'un expéditeur, qu'il soit livré par le bureau de poste ou un service

[*Text*]

that can be a distinguishing feature. Sent "casually" by a messenger, I . . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not know what the word "casually" means used in this context.

Mr. Burtnick: I do not either.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If it means occasionally, then it makes some sense to me, but the word "casually" in this I think is totally the wrong word to use.

Mr. Burtnick: In English, the word "casually" can mean . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . nonchalantly or . . .

Mr. Burtnick: . . . leisurely.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Leisurely, right.

Mr. Burtnick: Which is definitely the wrong word.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we know the minister has got this under . . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether, in view of the time constraints, we might move on to the next item, Mr. Burtnick.

Mr. Burtnick: Surely. Thank you.

We have similar concerns with services such as Air Canada's Airvelop, again an important service, a high-cost service, but it is . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Where does that come under the regulations?

Mr. Burtnick: Well, it is the same concern generally, that if this threatens the courier industry, it would also threaten services such as Air Canada's Airvelop which has become a fairly sophisticated service. It has now been extended, for instance, to interline with almost all of the major airlines in Canada and in the United States. There are times when you need that kind of service and you are prepared to pay those kinds of rates to get it. You know, a vial of vaccine probably weighs less than 500 grams, but there are times when it has to be shipped across the country quickly and we do not want there to be any doubt that services such as Air Canada's Airvelop can continue to be offered. So, we deal with that, too.

Bus parcel express is another service we are concerned about for the same reason. Bus parcel express can carry anything from envelopes with letters in them to larger packages of goods. Some of the smaller items they carry could be captured presumably by the definition of "letter". Bus parcel express is a very important service in this country for more than one reason. It is clear to us, to the Ministry of Transportation and Communications, that the revenue from bus parcel express is an important factor in keeping passenger bus rates as low as they are in this country today. There is quite clearly a cross-subsidy and it has been going on for some time. I am sure that the Post Office and the drafter of this bill would not want to be responsible inadvertently for causing increase in the bus passenger rates in this country.

It is an important service for another reason and that is that buses tend to go into every village and hamlet in this country. It is quite possible and goes on all the time that, for instance,

[*Translation*]

de messagerie. Cela pourrait apporter une distinction. «Envoyées occasionnement par un messager», je . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne connaissais pas le sens du mot «casually» employé dans ce contexte.

M. Burtnick: Moi non plus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): S'il veut dire «occasionnally», alors, je commence à comprendre, le mot «casually» employé comme il l'est, est à mon avis, erroné.

M. Burtnick: En anglais, le mot «casually» peut vouloir dire . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . nonchalemment ou . . .

M. Burtnick: . . . à tête reposée . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, à . . .

M. Burtnick: Ce qui est manifestement le mauvais mot.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous savons que le ministre a déjà . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande, compte tenu du délai qui nous est imparti, si nous ne devrions pas aborder l'autre sujet, M. Burtnick.

M. Burtnick: Certainement, merci.

Nous formulons des inquiétudes du même ordre pour les services comme Airvelop d'Air Canada, un service, bien sûr, important qui coûte très cher, mais qui . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): De quel règlement découle-t-il?

M. Burtnick: A notre avis, en général, si cela menace le secteur des messages, il menacerait également des services comme Airvelop d'Air Canada qui est devenu un service assez perfectionné. Il vient tout juste de connaître une expansion reliant presque toutes les grandes sociétés aériennes du Canada et des États-Unis. On a parfois besoin d'un tel service pour lequel, on est prêt à payer le tarif exigé. Vous savez, un vaccin pèse probablement moins de 500 grammes, mais parfois lorsqu'il faut l'envoyer rapidement à l'autre bout du pays en toute garantie, des services comme Airvelop peuvent continuer un tel service. Nous nous intéressons également à ce genre de questions.

Nous nous intéressons également à ce même titre à la livraison expresse des colis par autobus. Ce service peut transporter n'importe quoi, des enveloppes contenant des lettres aux grands colis. Parmi les petits articles transportés, on pourrait peut-être inclure la définition de «lettre». Or, ce service est très important dans ce pays pour plus d'une raison. Il est évident, au ministère des Transports et des Communications, que les recettes tirées de ce service constituent un important facteur de maintien des tarifs-passagers au bas niveau en vigueur au pays. Bien entendu, il y a compensation depuis quelque temps, mais je suis convaincu que les Postes et les auteurs du présent projet de loi ne voudraient pas, par inadvertance, entraîner une hausse du tarif-passager au pays.

Ce service est important également pour une autre raison: les autobus peuvent se rendre dans chaque petit village et hameau du pays. Or, il est fort possible, ce qui est très fréquent

[*Texte*]

when a farm machine breaks down, the dealer just phones down to the major city and tells them to forward it on bus parcel express and often it is there the same day. That kind of service is important in this country. We know it was not intended that this kind of service be threatened and we just want to have it made clear that it is not.

Internal mail services, Mr. Chairman, is another area of concern to us. Many organizations, and indeed the Government of Canada, have very sophisticated internal mail services, as do the provincial governments and other levels of government in this country. As well, companies of all sizes in Canada have designed internal mail delivery sytems which are specifically and uniquely tailored to their own needs. Again, there is a potential threat to those kind of services. Speaking for the Ontario government, it would be absolutely unacceptable if the Ontario government's internal mail service were to be threatened by something in this act. We know it was not intended, but it ought to be made clear. We have a service, as the federal govervent does. It has multiple pickup times during the day. It is quite a sophisticated service and it serves our needs very well. It is the kind of service that the post office could not provide, because they are not going to come in and design a specific service for each firm or company they have to deal with. We believe companies, governments, businesses ought to be free to have their own mail service. We make the distinction such a mail service be wholly dedicated to the converying of mail within that organization or government, that they do not solicit outside business and so threaten the post office.

• 1245

Electronic funds transfer is something you heard about earlier today, Mr. Chairman. The problem arises because the word "funds" pops up in a couple of places in the act. It also, in our view, is not clear that the proposed definition of "letter", which was tabled before you on Wednesday night, would entirely remove the problem. We have a pretty simple solution to it, and that is that we would add to Clause 14.(2) of the legislation—you will recall that that says that:

> Nothing in this Act shall be construed as requiring any person to transmit by post any newspaper, magazine, book, catalogue or goods.

—to that clause we would add the word "funds", and that would make it clear. The post office could certainly engage in this kind of operation but, as the Canadian Bankers' Association will tell you, the process of electronic funds transfer is becoming well advanced in this country. There are systems set up already and, indeed, there are many pay cheques, for instance, that are transmitted that way already in this country.

Then there is Clause 3. Here, I am clearly within the mandate of the committee. I heard the representative from the post office this morning give his explanation and, as I understand it, he said that the federal and provincial governments would be bound by the exclusive privilege provisions of Bill C-42. We do not understand why it is necessary. The British North America Act clearly assigns responsibility for the oper-

[*Traduction*]

que, par exemple, lorsqu'une machine aratoire tombe en panne, le concessionnaire téléphone au grand centre urbain pour demander d'envoyer la pièce par express en autobus et parfois, il la reçoit le même jour. Ce type de service est important au pays. Nous savons que le projet de loi ne vise pas à menacer ce genre de service, mais nous désirons tout simplement qu'on le précise.

Les services de courrier interne, messieurs les coprésidents, constituent un autre sujet qui nous préoccupe. Plusieurs organismes et même le gouvernement du Canada possèdent un service très perfectionné, comme les gouvernements provinciaux et d'autres paliers de gouvernement au pays. Les sociétés de toute taille au Canada ont également conçu des réseaux de livraison du courrier interne parfaitement adaptés à leurs propres besoins. Or, ces services risquent d'être menacés. Le gouvernement de l'Ontario trouverait inacceptable que son service soit menacé de quelque manière par le présent projet de loi. Nous savons qu'il ne vise pas cet objectif, mais il faudrait le préciser. Nous possédons un service au même titre que le gouvernement fédéral. Nous assurons des levées à différentes heures du jour et ce service est fort perfectionné et répond très bien à nos besoins. C'est le genre de service que le ministère des Postes ne pourrait offrir parce que ses employés ne se mettront pas à concevoir un service particulier pour chaque société ou entreprise. Nous sommes d'avis que les sociétés, les gouvernements et les entreprises devraient être libres de posséder leur propre service de courrier. Nous considérons à part ce service qui est entièrement consacré à l'acheminement du courrier au sein de cet organisme ou gouvernement, sans toutefois menacer le travail des Postes.

Vous avez entendu parler plus tôt du virement de fonds par voie électronique. Le problème existe du fait que le terme «fonds» surgit à différents endroits dans le projet de loi. En outre, à notre avis, il n'est pas clair que la définition proposée de «lettre» qui a été déposée devant vous mercredi soir efface entièrement le problème. Nous vous proposons une solution plus simple, soit d'ajouter à l'article 14(2) du projet de loi, qui stipule, vous vous en souviendrez:

> La présente loi n'a pas pour effet d'imposer à une personne la transmission par la poste de marchandises, journaux, magazines, livres ou catalogues.

Nous ajouterions donc à cet article le mot «fonds» ce qui préciserait la question. Le bureau de poste pourrait sûrement se charger de ce genre d'opération, mais comme vous le diront les représentants de l'Association canadienne des banquiers, le virement de fonds par voie électronique est devenu très perfectionné au pays. Certains systèmes existent déjà. Ainsi, plusieurs chèques de paye sont acheminés de cette manière au pays.

Ensuite, venons-en à l'article 3. Je respecte vraiment le mandat du comité. J'ai entendu un représentant des Postes donner son explication ce matin, et comme je l'ai compris, il a dit que les gouvernements fédéral et provinciaux seraient assujettis aux dispositions du privilège exclusif du Bill C-42. Nous n'en voyons pas la nécessité. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue clairement la responsabilité de l'ex-

[*Text*]

ation of a postal system to the federal level of government in this country. That assignment, by itself, is binding on the provinces and, in fact, on everyone else in this country. We do not understand how a section in a bill can give the federal government any more authority than it already enjoys under the British North America Act, and unless there is some other reason for the inclusion of Clause 3, we would strongly urge that Clause 3, as it applies to the provinces and their agents, be removed. We do not understand why it is there, and not understanding why it is there, in our view, it does not add anything to the objects of Bill C-42 that we are aware of. That being the case, we strongly urge that it be removed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If it does not add anything, what is the objection?—other than that of having the general public reading through who, not knowing anything about the British North America Act, say, "Well, there is no question". Sometimes you run into questions of predominance, where two people might have some slight overlapping and provincial legislation would be valid unless there were other federal legislation. I do not know if this is one of the cases or not, but it could have some . . .

Mr. Burtnick: I do not believe so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You do not think this is, then . . .

• 1250

Mr. Burtnick: I mean, for instance, if there was some intention to interfere with the internal mail delivery systems of a province of Canada, then that section might be used. I do not know. I am not saying today . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No.

Mr. Burtnick: . . . but those who are in charge of Canada Post corporation 20 years from now. So if there is time to correct this kind of legislation, it is now. If it has no useful purpose being there, then we believe it should be removed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Burtnick, our counsel has a quick question on that.

Mr. G. C. Eglington (Legal Counsel to the Committee): Is it not the case that Section 91.5 gives the Parliament of Canada power to make laws in respect of postal service? So a law could be made which contained, for instance, no postal monopoly whatever but the fact that the statute is made under Section 91.5 does not mean that whatever provisions are within it are necessarily binding on the Crown. And if you are going to have a postal monopoly and you want it binding on the Crown, in either the dominion or the provinces, you would have to put a specific provision in.

Mr. Burtnick: Well, that is something we do not follow either. Well, first, I would point out that there is no such provision assigning powers to the provinces in the B.N.A. Act. Second, is there some suggestion that there are some provinces in Canada that might want to start a rival post office system? Speaking for the Province of Ontario, I have absolutely no knowledge that there is any thought on the part of Ontario that we would start a second post office in the province.

[*Translation*]

ploitation d'un réseau postal au gouvernement fédéral. En soi, cette compétence oblige les provinces et tous les citoyens canadiens. Nous ne comprenons pas comment un article d'un projet de loi peut donner au gouvernement fédéral plus de pouvoirs qu'il n'en possède déjà en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et, à moins d'une autre raison expliquant l'insertion de l'article 3, nous vous incitons vivement à retirer l'article 3 sous sa forme actuelle qui lie les provinces et leurs mandataires. Nous n'en comprenons pas la présence. A notre avis, cela n'ajoute rien aux objectifs du Bill C-42 que nous connaissons. Nous vous demandons instamment de le retirer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si cela n'ajoute rien, alors pourquoi vous objectez-vous? Au lieu de laisser le grand public lire jusqu'à la fin, sans connaître l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et dire: Cela va de soi. Parfois, on fait face à des questions de préséance où deux personnes peuvent possèder des pouvoirs qui se chevauchent quelque peu et où les lois provinciales pourraient s'appliquer à moins qu'il n'existe d'autres lois fédérales. Je ne sais pas s'il s'agit de ce cas, mais c'aurait pu l'être . . .

M. Burtnick: Je ne le crois pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous le croyez pas, alors . . .

M. Burtnick: Je veux dire, par exemple, que si l'on a l'intention de menacer le réseau de distribution du courrier interne d'une province canadienne, on pourrait alors avoir recours à cet article. Je ne sais pas, en ce moment, mais . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non.

M. Burtnick: . . . ceux qui seront chargés de la Société canadienne des postes dans 20 ans. Pour corriger ce genre de loi, il faut le faire maintenant. Si cela ne remplit aucun rôle utile, on devrait l'en retrancher.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Burtnick, notre conseiller aimerait vous poser une question rapide à ce sujet.

M. G. C. Eglington (Conseiller juridique du Comité): N'est-il pas vrai que l'article 91.5 donne au Parlement du Canada le pouvoir d'adopter des lois touchant le service postal? Alors il pourrait adopter une loi qui ne ferait état, par exemple, d'aucun monopole postal, mais comme la mesure législative découle de l'article 91.5, cela ne signifie pas que toutes les dispositions qu'elle englobe lient obligatoirement la Couronne. S'il y a monopole des postes et si vous désirez lier la Couronne du chef du Canada ou des provinces, il faudrait y insérer une disposition à cet effet.

M. Burtnick: Eh bien, c'est une opinion que nous ne partageons pas. En premier lieu, j'aimerais souligner qu'en aucun cas l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ne donne de pouvoirs aux provinces. Deuxièmement, prétend-on que certaines provinces canadiennes voudraient inaugurer un service postal concurrent? Comme porte-parole de la province de l'Ontario, je n'ai jamais entendu dire que la province voudrait lancer un deuxième service postal dans ses limites.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Only if they are going to separate.

Mr. Burtnick: I do not believe that has come up either. We do not understand it. There is no intention on our part to set up a rival post office system, unless something is intended with regard to our internal mail delivery systems or unless there is some other reason that we do not know about and which if it were put to us, we would consider.

We believe this section should go. We do not see that it adds anything and certainly it is not in the present act, and what difficulty has the absence of that provision caused the post office authorities in the present act? Is there a suggestion that some provinces have been doing things they should not? If so, I have not heard it. We do not understand why it is there and we thing it should go.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Reid.

Mr. Reid (St. Catharines): If I understand the witness correctly, Messrs. Chairmen, he indicates that the B.N.A. Act gives a monopoly to the federal government with respect to postal services.

Mr. Burtnick: No, it assigns the power to legislate in regard to a postal system.

Mr. Reid (St. Catharines): Then, I hear you say that this monopoly would continue over with respect to regulation in relation to this act, as well as any further regulation that might be related to the postal services—that monopoly provision. The intervention made by counsel to this committee indicates that one of the reasons for the inclusion of the words "or a province" is that there should be some further addition such as those words to give the authority jurisdiction over regulations. And then I wonder if we are relating to regulations only with respect to the monopoly provisions only with respect to the monopoly provisions under the B.N.A. Act, or regulations with respect to other services which might be extended beyond the monopoly.

Now, have I confused you? Services in both respects: services and regulations in respect to the monopoly provisions; services and regulations thereto which would extend beyond the monopoly provisions. Is there any distinction?

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Reid, that I have grasped the question, but it is my understanding that if Parliament simply passes an act that relates to the postal service but does not make it binding on the Crown, then that act will not bind the Crown. And regulations made under it will not bind the Crown either.

Mr. Burtnick: Well, what difficulty have they experienced to date with the absence of that regulation? What action by the provinces do they wish to constrain? We do not know. We do not know the reason. Could I ask Mr. McCallum to make a comment on this, please.

• 1255

Mr. N. J. McCallum (External Counsel, Ministry of Transportation and Communications, Province of Ontario): I think

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Seulement si elle se sépare.

M. Burtnick: Je ne crois pas que ce soit le cas. Nous ne le comprenons pas. Nous n'avons pas l'intention de mettre sur pied un service postal concurrent, à moins qu'on ne veuille viser notre réseau interne de livraison du courrier ou qu'il y ait une autre raison qui nous soit inconnue et que nous pourrions analyser si on nous en faisait part.

D'après nous, cet article devrait être retranché de la loi. Nous ne voyons pas en quoi il précise la question et il ne figure d'ailleurs pas dans la loi actuelle et quelle difficulté l'absence de cet article de la présente loi a-t-elle suscitée à l'administration des Postes? Suggère-t-on que certaines provinces ont fait quelque chose qu'elles n'étaient pas censées faire? Si tel est le cas, j'avoue ne pas en avoir entendu parler. Nous n'en comprenons pas l'existence, et cet article devrait donc être retranché du projet de loi.

Le coprésident (M. Beatty): M. Reid.

M. Reid (St. Catharines): Si je comprends bien le témoin, messieurs les coprésidents, il affirme que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique donne le monopole du service postal au gouvernement fédéral.

M. Burtnick: Non, il accorde le pouvoir de légiférer au titre du service postal.

M. Reid (St. Catharines): Alors, j'entends dire que ce monopole se maintiendrait au sujet des règlements afférents à la présente loi, tout comme tout autre règlement pouvant porter sur les services postaux, cette clause de monopole. Dans son intervention, le conseiller auprès du Comité a fait observer que l'une des raisons de l'insertion des mots «ou d'une province» c'était que l'on devrait ajouter d'autres mots comme ceux qui nous intéressent pour donner à l'organe responsable compétence sur les règlements. Je me demande donc si l'on part des règlements qui touchent uniquement les clauses de monopole de l'A.N.B. ou les règlements touchant d'autres services qui pourraient s'étendre au-delà de ce monopole.

Ai-je semé la confusion? Les services pris sous les deux aspects: les services et les règlements touchant les clauses de monopole et les services et règlements susceptibles de s'étendre au-delà des dispositions de monopole. Y a-t-il distinction?

M. Eglington: Je ne suis pas certain, M. Reid, d'avoir saisi le sens de votre question, mais à mon avis, si le Parlement adopte simplement une loi touchant le service postal, sans lier la Couronne, cette loi ne liera pas la Couronne et les règlements qui en découleront ne lieront pas la Couronne non plus.

M. Burtnick: Eh bien, quelle difficulté a-t-on eu jusqu'à présent en l'absence de ce règlement? Quelles initiatives des provinces veut-on limiter? Nous ne le savons pas. Nous n'en connaissons pas la raison. Pourrais-je demander à M. McCallum de commenter cette question?

M. N. J. McCallum (conseiller extérieur, ministère des Transports et des Communications, province de l'Ontario): Je

[*Text*]

probably—I am just guessing—the origin of clause 3 is the fundamental principle that Parliament or the Crown is not bound by its own laws unless it is specifically so stated to be bound, and although there is probably every reason for the Parliament of Canada to include it in respect of itself, I do not see the reason or the rationale for including it so extensively in respect of the provinces when the provinces have no jurisdiction under the British North America Act to legislate in relation to postal services anyway.

Mr. Eglington: Well, they cannot legislate with respect to the postal service, but the Post Office Act will not be binding on them unless it is expressly made to bind them.

Mr. McCallum: It is the law of the land, though, surely.

Mr. Eglington: What about the Crown?

Mr. Burtnick: What action of the provinces is it that the post office wishes to bind?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we do not know yet because the provinces . . .

Mr. Eglington: Well, Mr. McInenly's answer this morning was that it was the exclusive privilege he wanted to get.

Mr. Burtnick: Well, if there is something going on in other provinces that we are not aware of, then please at least remove Ontario from the list.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, Mr. Burtnick, I do not want to protract it on this point because there are other items that you have, but essentially your concern is that you do not see the need for it.

Mr. Burtnick: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I suppose the Post Office would put it the other way and say that they do not see what damage is done to Ontario by its inclusion, particularly if the other provisions which you have mentioned in here, were to be included which you have mentioned in here, were to be included which specifically excluded from the monopoly the internal mail services within governments.

Mr. Burtnick: I guess our problem is that we do not know who drafted this thing and why, and if there was some other intention that led to this part's being included, we would like to know about it and deal with it head on.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we asked that specific question earlier today from the lawyer for the department.

Mr. Burtnick: We have a further difficulty in that it is not possible now to entirely foresee in the future how this might be used under different circumstances by different management of the Canada Post corporation and that is our problem.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we see your point, and we also have our counsel who will be advising us on the legal aspects. We understand exactly the point you are making.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If I understand what you are saying correctly, Mr. Burtnick, at the present time

[*Translation*]

crois, et je ne fais peut-être que présumer, que l'article 3 découle du principe fondamental que le Parlement ou la Couronne n'est pas lié par ses propres lois, à moins qu'on ne le précise, et bien qu'il y ait toutes les raisons pour que le Parlement du Canada l'inclue pour lui-même je ne comprends pas le raisonnement qui préside à son insertion si précise quant aux provinces alors que les provinces ne possèdent aucun pouvoir, au terme de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, pour légiférer dans le secteur des services postaux de tout ordre.

M. Eglington: Elles ne peuvent légiférer dans ce domaine, mais la Loi sur les postes ne liera pas ces dernières à moins de précision expresse.

M. McCallum: Il s'agit de la loi du pays, sûrement.

M. Eglington: Et la Couronne?

M. Burtnick: Quelles initiatives des provinces les Postes veulent-elles lier?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et bien, nous ne le savons pas encore parce que les provinces . . .

M. Eglington: M. McInenly a déclaré ce matin qu'il désirait le privilège exclusif.

M. Burtnick: Si certaines initiatives que nous ignorons existent dans d'autres provinces, au moins retranchez l'Ontario de cette liste.

Le coprésident (M. Beatty): M. Burtnick, je ne veux pas m'éterniser sur le sujet parce que vous désirez préciser d'autres questions, mais essentiellement, vous affirmez ne pas en voir la nécessité.

M. Burtnick: C'est juste.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose que les Postes renverraient la question et diraient qu'ils ne voient pas comment la présence de l'article va au détriment de l'Ontario, en particulier si les autres provinces auxquelles vous avez fait allusion devaient figurer sur cette liste et excluaient précisément du monopole les services du courrier interne des divers gouvernements.

M. Burtnick: J'imagine que ce problème découle du fait que nous ne connaissons pas l'auteur de l'article et les raisons qui l'ont porté à le faire. Or, si d'autres raisons militaient en faveur de l'intégration de cet article, nous aimerions en savoir davantage et y répondre de front.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons posé cette question plus tôt à l'avocat du Ministère.

M. Burtnick: Nous avons un autre sujet de divergence. D'après nous, il est impossible de prévoir entièrement à l'avenir, la manière dont les différentes administrations de la Société canadienne des postes pourraient s'en servir dans d'autres circonstances.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous comprenons et notre conseiller nous avisera également sous l'aspect juridique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si je comprends bien ce que vous dites, monsieur Burtnick, pour l'instant, il ne

[*Texte*]

there does not appear to be any problem but if the post office, in effect, through this kind of clause moves into areas that might be considered as exclusionary to the provinces or where there is some doubt about it, this would in effect mean that if they can consider that it falls within the powers of the post office given under the British North America Act, then obviously, whether they are right or wrong in your opinion or in the opinion of the provinces, you are bound by it because it is already in the act.

Mr. Burtnick: Yes. We could be talked to if the post office thinks it is having some problem with Ontario. We would love to discuss exactly what they object to or what they have in mind and we can deal with it. We would prefer to deal with it in that fashion rather than by application of clause 3 which we do not entirely understand at the present time.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems to me that it is not the practical application of the act that you are concerned about but the constitutionality of this particular section.

Mr. Burtnick: No, I am not really concerned with that. At least that is not the way I have been expressing our concern. It is merely that we have no idea how it might be used in the future.

M. Cousineau: Monsieur le président, j'ai lu presque tous les mémoires présentés. Le gouvernement de l'Ontario est le seul qui, actuellement, soulève une objection relativement à l'article 3, en voulant peut-être imputer au ministère des Postes une arrière-pensée.

Or, comme cela ne change absolument rien, et c'est lui-même qui l'a dit, je ne vois pas pourquoi il essaie de chercher anguille sous roche dans toute cette histoire-là! C'est le seul commentaire que je voulais faire.

• 1300

Mr. Burtnick: It is not our intention, sir, to impute motives. That came out of the discussion where we said we do not know why it was put in. We do not understand what the need for it is. We do not understand what activity our province or any other province has been engaged in that causes the post office authorities concern. If there is such an activity, we would like to have it expressed to us and be able to deal with it direct. It is not out intention to impute ulterior motives or impute bad faith, but if there is no apparent reason for the section, then we do not believe it should be there.

Mr. Cousineau: You are always asking this question—if there is something, if there is something—which we do not know. Now, this is what I am getting at. There are no accounts, for instance.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Burtnick, you have one other item, which is the regulation of letter rates. Can we perhaps touch on that now and then get to the Canadian Bankers' Association?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have other people to hear, so if we could move on . . .

Mr. Burtnick: Yes, well, that is . . .

[*Traduction*]

semble pas y avoir de problème, mais si les Postes, utilisaient cet article pour s'engager dans d'autres secteurs susceptibles d'exclure les provinces ou où il y aurait quelques doutes à ce sujet, cela signifierait que s'ils peuvent prétendre que cela relève de la compétence des postes accordée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de toute évidence, qu'ils aient ou non raison, à votre avis ou de l'avis des provinces, vous y êtes lié parce que cela figure déjà dans la loi.

M. Burtnick: Oui. Nous pourrions en parler si les Postes pensaient qu'il y a des difficultés avec l'Ontario. Nous aimerions nous entretenir de leurs motifs d'objection ou de ce qu'ils pensent car nous pouvons y répondre. Nous préférerions aborder la question de cette manière plutôt que par l'adoption de l'article 3 que nous ne comprenons pas tout à fait en ce moment.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble que vous n'êtes pas inquiet de l'application pratique de la Loi, mais plutôt de la constitutionnalité de cet article.

M. Burtnick: Non, cela ne me préoccupe pas. Au moins, ce n'est pas de cette manière que j'ai fait état de nos préoccupations. Nous ne connaissons pas l'usage que l'on pourrait en faire à l'avenir.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, I read almost all the briefs that were submitted. But the government of Ontario is the only one to object to Clause 3, trying maybe to impute ulterior motives to the Postmaster General.

As this brings nothing at all, as the witness already said himself, I do not see the reason he is trying to find a snake in the grass in this. That is the only comment I wanted to make.

M. Burtnick: Nous n'avons pas l'intention d'imputer d'arrière-pensées. Ce commentaire découle du débat où nous avons dit ne pas savoir pour quelle raison on avait mis cet article. Nous n'en comprenons pas le motif, ni par quelle activité notre province ou toute autre province réveillerait l'inquiétude de l'administration des Postes. Si une telle activité existe, qu'on nous en fasse part personnellement et qu'on nous permette d'y répondre. Nous ne voulons pas imputer d'arrière-pensée ou faire preuve de mauvaise foi, mais rien ne semble nécessiter cet article. Il ne devrait donc pas y figurer.

M. Cousineau: Vous posez toujours cette question—s'il y a quelque chose—que nous ne savons pas. C'est le but de mon intervention. Il n'y a pas de comptes, par exemple.

Le coprésident (M. Beatty): M. Burtnick, vous aviez un autre point à soulever touchant le règlement sur le tarif des lettres. Pourrions-nous l'aborder et céder ensuite la parole à l'Association des banquiers canadiens?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons d'autres témoins. Nous vous saurions gré . . .

M. Burtnick: Oui, eh bien.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you. I appreciate the fact that your brief is the most comprehensive that we have received from any of the witnesses, and it has been very constructive.

Mr. Burtnick: Thank you. This concern really arises as a concern of regulation. That is how we spend all our time, at the four regulatory agencies, and in particular we have had a great deal of experience before both the Canadian Transport Commission and the CRTC and it is our view, for the reasons expressed on page 12, that the CRTC would be the more appropriate body to deal with objections to increases in first-class letter rates.

There is another concern which I might mention, the point of view of a regulatory lawyer. We get involved in a lot of rate cases and when you get involved in a rate case, you immediately go to the statutes and look for the test. What test has Parliament set out to test whether the rate is a good rate or is a rate that should be changed?

We see in this bill that in one section it is said that postal rates shall be fair and reasonable, but that is postal rates in general; that is the whole spectrum of postal rates. The Canadian Transport Commission has only the power to deal with letter rates, so they have a piece of it, and it is not clear to me what test they would apply to determine whether that proposed letter rate is a rate that they should approve or what benchmark they should apply.

You could perhaps introduce one of the objects of the act, and that is that generally revenues shall cover costs. Is that to say that the revenues for first-class rates or for letter rates should cover the cost of delivering letters? We do not know. Is the post office in a position to isolate its costs to that degree of sophistication where they can determine what their costs for letter rates are as opposed to some of the other classes of rates?

I tell you, cost separation is a hairy area. It is an extremely complex area. We have had a proceeding under way with the telecommunications carriers for many years. I point out to the powers that be that it would be useful if they considered giving the CTC, CRTC a better test by which to measure whether that particular rate should be approved or not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you suggesting a further amendment?

Mr. Burtnick: Yes, I am, I think, but I am only putting it on this basis: that I would ask those who are responsible for this legislation to consider the problem and to consider the difficulties they would put the Canadian Transport Commission in and those who wish to appear in front of it to discuss a postal rate increase.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Dubois.

M. Dubois: Je voudrais simplement dire que ces commentaires pourraient peut-être être faits devant l'autre comité, parce que je pense qu'ils concernent l'article 19. Il y a un autre commentaire que je veux faire, sur un rappel au Règlement. J'espère que nous pourrons obtenir une copie française du

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Merci. Je dois reconnaître que votre mémoire est le plus exhaustif que nous ayons reçu jusqu'à présent et nous voulons souligner également qu'il a été fait dans un esprit très positif.

M. Burtnick: Merci. Notre préoccupation porte sur les règlements. Nous consacrons notre temps aux quatre agences de réglementation et, d'une manière générale, nous avons une longue expérience des audiences de la Commission canadienne des transports et du CRTC. Nous sommes donc d'avis, pour les motifs exprimés à la page 12, que le CRTC serait l'organe le mieux approprié pour répondre aux objections touchant l'augmentation du tarif—lettre de première classe.

J'aimerais également mentionner un autre objet d'inquiétude, le point de vue d'un avocat en matière de réglementation. Nous nous intéressons à un grand nombre de cas de tarif et, à ce titre, dans ce genre de travail, il faut immédiatement se reporter aux textes de loi et vérifier les tests faits. Quel test le Parlement a-t-il mis sur pied pour vérifier la pertinence du tarif ou de son changement?

Dans le présent projet de loi, nous observons dans un article que les tarifs postaux devront être équitables et raisonnables, mais il s'agit du tarif postal en général, soit l'ensemble des tarifs postaux. La Commission canadienne des transports, n'est habilitée que pour ce qui a trait au tarif-lettre, de sorte qu'elle détient une partie de cette compétence, et je ne vois pas quel test elle adopterait pour décider de l'approbation du tarif-lettre proposé ou du critère sur lequel s'appuyer.

Vous pourriez peut-être soulever l'un des objectifs de la Loi, soit que dans l'ensemble, les revenus devraient englober les coûts. Prétend-on ainsi que les revenus tirés des tarifs de première classe ou des tarifs-lettres devraient faire état du coût de livraison des lettres? Nous ne le savons pas. Le Ministère est-il en mesure d'isoler les dépenses à ce niveau de perfectionnement et de déterminer le coût du tarif-lettre par rapport à d'autres catégories de tarifs?

Je vous le dis, le partage des coûts est une question assez vague et fort complexe. Depuis plusieurs années, nous tenons des audiences avec les sociétés de télécommunications. J'aimerais souligner aux personnes compétentes qu'il serait utile d'envisager de donner au CRTC un meilleur test pour mesurer la possibilité d'approbation d'un tarif en particulier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Proposez-vous un autre amendement?

M. Burtnick: Oui, mais je ne l'avance que sur cette base; je demanderais aux personnes chargées de la présente loi de tenir compte du problème et des difficultés qu'ils donneraient à la CCT et à ceux qui désirent témoigner pour s'entretenir d'une majoration du tarif postal.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Dubois.

Mr. Dubois: I would only like to say that these comments could be raised to the other committee, as I think, they deal with Clause 19. I would also make another comment as a point of order. I hope that we will get a french copy of the text of the Government of Ontario that is being printed, at this very moment.

[*Texte*]

texte du gouvernement de l'Ontario, texte qui est présentement sous impression.

• 1305

I hope that we can have a French copy, if it is possible.

Mr. Burtnick: Sir, the English version arrived here at about 11.30 this morning. It had just come from the printer. While I must apologize for not having a French version available, in many ways, we are lucky to have this brief here at all. So, for that, we must apologize.

But in closing, Mr. Chairman, we do not wish to impede the progress of the bill. It is not why we have come here. We come here to give you the benefit of our comments and suggestions on how the bill should be approved. The legislative schedule of the Parliament of Canada is extremely tight and it would be unfortunate if we had to try to schedule amendments to Bill C-42 again, and again, through the next sessions—they would not get through that quickly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Robinson, do you have a question?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I just have one further question before you go, Mr. Burtnick. You mentioned that you felt there should be a deletion of "letter" and "mailable matter" from clause 17(1)(a).

Mr. Burtnick: Yes, sir.

The Joint Chairman (Senator Godrey): Well, "letter" is already there.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): "Letter" has already been defined and "mailable matter" is defined, also. But do you not feel that "non-mailable matter" should be defined in the act as well?

Mr. Burtnick: It is not a thing which we address, but, yes, I think it would be useful if that were so defined.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. Burtnick, you and Mr. McCallum have sent a very comprehensive brief. It was put together with considerable difficulty to you. It will be extremely helpful to us in our work and we are very grateful to you. Thank you very much.

Mr. Burtnick: We thank the chairmen, and the members of the committee, and the staff, for the courtesy they have shown us throughout these proceedings. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, gentlemen, technically our time is up at one o'clock but we have had the Canadian Bankers' Association waiting all morning. We could ask them to come back, but I know that from the point of view of the Postmaster General, it is important that we complete our considerations of this bill as quickly as possible. To the best of my knowledge, the Canadian Bankers' Association is the only other group asking to come before the committee. I wonder whether there would be agreement that we extend this sitting to hear them, so that at our next committee hearing we could deal with our report.

[*Traduction*]

J'espère que nous pourrons, si c'est possible, en obtenir la version française.

M. Burtnick: Monsieur, la version anglaise ne nous est parvenue que vers 11 h 30, directement de l'imprimeur. Je regrette que nous n'ayons pas de version française, mais nous sommes tout de même chanceux d'avoir une copie du mémoire. Nous nous en excusons toutefois.

En guise de conclusion, messieurs les présidents, nous ne désirons pas empêcher l'adoption du projet de loi: tel n'était pas le but de notre intervention. Nous sommes venus témoigner pour vous communiquer nos commentaires et nos suggestions sur la manière dont le projet de loi devrait être approuvé. Le calendrier législatif du Parlement du Canada est extrêmement serré et il serait malheureux, si nous devions essayer d'apporter des modifications au Bill C-42 au cours des prochaines sessions, que nous ne puissions le faire rapidement.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur Robinson, vous vouliez poser une question?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, une seule question avant votre départ, M. Burtnick. Vous avez dit que vous aviez l'impression que l'on devrait retrancher le mot «lettre» et «envoi admissible» de l'article 17(1)*a*).

M. Burtnick: Oui, monsieur.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le mot «lettre» y figure déjà.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le mot «lettre» a déjà été défini, tout comme l'expression «envoi admissible», mais ne pensez-vous pas que l'expression «envoi inadmissible» devrait également être définie dans la loi?

M. Burtnick: Nous n'avons pas soulevé la question, mais en effet, il serait utile qu'on la définisse.

Le coprésident (M. Beatty): M. Burtnick, M. McCallum et vous-même, nous avez fait parvenir un mémoire très complet que vous avez obtenu avec beaucoup de difficulté, mais nous pouvons vous affirmer qu'il nous sera fort utile dans notre travail, et nous vous en remercions.

M. Burtnick: Nous vous remercions, messieurs les coprésidents et distingués membres du Comité ainsi que le personnel, de l'amabilité que vous avez démontrée à notre égard tout au long de ces séances. Merci.

Le coprésident (M. Beatty): En pratique, nous devons lever la séance à 13 heures, mais l'Association des banquiers canadiens a attendu toute la matinée. Nous pourrions leur demander de revenir, mais je sais que le ministre est fort soucieux que nous terminions l'étude du projet de loi aussi vite que possible. Or, au meilleur de ma connaissance l'Association des banquiers canadiens est le seul groupe qui ait demandé à témoigner devant le Comité. Je me demande si l'on serait d'accord pour prolonger la séance afin d'écouter leur témoignage, de manière à pouvoir traiter de notre rapport lors de la prochaine séance du comité.

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. MacIntosh. Our witness is Mr. R. M. MacIntosh, who is President of the Canadian Bankers' Association. Mr. MacIntosh, you have two colleagues, with you. Perhaps you could introduce them to the committee as well.

Mr. R. M. MacIntosh (President, Canadian Bankers' Association): Mr. Joint Chairman, we appreciate very much this opportunity to appear on such short notice and we will not take too much of your time, because we realize that this committee sitting is running late.

Perhaps I should introduce myself first. I am Robert MacIntosh, President of the Canadian Bankers' Association. On my immediate left, Mr. Frank M. McDonald, who is the Manager of Management Information Services of the Royal Bank of Canada and chairman of our Research and Development Committee of the Canadian Bankers' Association, and Mr. Jacques G. Beauregard, who is a lawyer within the association.

Mr. Chairman, we have submitted a brief in both English and French, and I believe you have copies of this brief.

We are appearing before the Miscellaneous Estimates Committee this afternoon so I am going to confine myself, briefly, to some issues that are contained in clause 17 of Bill C-42. Our concern rests in the field of electronic fund transfers. I draw your attention to clause 17(1)(o), where the act provides for the payment of interest on funds transferred. That presumably means that the Post Office would be a deposit-taking institution, because you do not pay interest for nothing, that presumably you have deposits.

• 1310

On December 1, a new organization came into being called the Canadian Payments Association. That association comprises all deposit taking institutions in Canada including not just ourselves, the banks, but also the credit unions, the Caisses Populaires, the trust and loan companies and possibly others. I believe it is the case that no consideration has ever been given to the possibility that the Post Office would be a member of the Canadian Payments Association. Possibly it should but I am sure that it would be news to the Department of Finance and the Bank of Canada.

No thought has been given in other departments of government to the power of funds transfer being extended to the Post Office. I think I should say perhaps more correctly that the Post Office has always had a latent power of transferring funds in the form of money orders. It has never extensively employed that function and has never employed it at all in the field of electronic funds transfers.

Our belief is that the private sector has more than adequately filled this need with a competitive service provided by the many institutions in the field; not only banks, but also the Caisses Populaires and the credit unions have payment systems, and they are now members of this new organization

[*Translation*]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): M. MacIntosh. Notre témoin sera M. R. M. MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens. Monsieur MacIntosh, vous êtes accompagné de deux collègues. Vous pourriez peut-être nous les présenter.

M. R. M. MacIntosh (président, Association des banquiers canadiens): Messieurs les coprésidents, nous vous savons gré de l'occasion que vous nous donnez, à si bref préavis, de témoigner devant vous et nous essayerons de ne pas prendre trop de votre temps, conscients que nous sommes que vous venez de prolonger la séance.

J'aimerais me présenter tout d'abord. Je suis Robert MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens. Immédiatement à ma gauche, je suis accompagné par M. Frank M. McDonald, directeur des Services d'information en matière de gestion de la Banque royale du Canada et président de notre Comité sur la recherche et le développement et M. Jacques G. Beauregard, avocat de notre association.

Messieurs les coprésidents, nous avons présenté un mémoire en français et en anglais dont nous croyons que vous avez reçu copie.

Nous témoignerons devant le Comité sur les prévisions budgétaires en général cet après-midi de sorte que je me confinerai brièvement à certaines questions qui touchent l'article 17 du Bill C-42. Nous sommes préoccupés par la question des virements de fonds par voie électronique. J'ai attiré votre attention sur l'article 17(1)*o*) de la Loi qui prescrit le paiement d'intérêts sur les fonds transmis. De toute évidence, cela signifie que les Postes posséderaient une institution de dépôt vu que vous ne versez d'intérêt pour rien et qui, nous le supposons, aura des dépôts.

Le 1er décembre, nous avons assisté à la naissance d'un nouvel organisme, appelé l'Association canadienne des paiements, qui englobe toutes les institutions de dépôts au Canada, non seulement les banques, mais également les caisses d'épargne, les caisses populaires, les sociétés de fiducie et de prêt et d'autres également. J'imagine qu'on n'a jamais envisagé l'éventualité que les Postes deviennent membre de cette association, alors que ce devrait peut-être être le cas. Mais j'imagine que la chose serait inattendue pour le ministère des Finances et la Banque du Canada.

On n'a jamais envisagé, dans d'autres ministères du gouvernement, d'habiliter les Postes à virer des fonds. Je devrais dire, d'une manière plus exacte, que les Postes ont un pouvoir latent de virement de fonds sous la forme de mandats de poste. Or ce rôle n'a jamais été employé d'une manière extensive et surtout pas dans le domaine du virement électronique de fonds.

Nous croyons donc que le secteur privé a joué ce rôle avec excellence en offrant un service concurrentiel par l'entremise de plusieurs institutions, non seulement les banques, mais également les caisses populaires et les caisses d'épargne qui possèdent un système de paiement. Or, elles font maintenant

[*Texte*]

which is now in legal existence although the by-laws and rules have not been drawn up yet.

I think our position is that there is no reason to create a public sector vehicle to do what is already being done in the private sector very adequately. It is very competitive. It is very efficient and it is highly computerized at the present time. The funds transfer system in Canada is widely respected around the world. We have visitors from many countries, including the United States, to see how effectively the cheque payment system works in this country and our suggestion is that the concept of funds transfer by the Post Office should be excluded but, at the least, the whole matter should be referred to the Canadian Payments Association.

This has to be considered in the context of certain other clauses of the act. Within clause 17.(1)(k)(ii), we see the statement:

> providing for the transmission by post, free of postage, of . . . (ii) mailable matter relating solely to the business of the Corporation and addressed to or sent by a person engaged in that business . . . .

We do not really know what that subsection is supposed to mean but it could be used to mean that the Post Office could transfer by electronic message internally free of postage, which would mean free of charge, funds. This would put the Post Office in the position of competing on a zero price basis with the private sector.

If you look also at Clause 17(2), there is a provision that the rates of postage prescribed should be fair and reasonable but that has to be looked at in conjunction with Clause 28—and I realize that I cannot stray off the mark but it is very difficult sometimes . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You can establish the relevance certainly to the clauses before us.

Mr. MacIntosh: Thank you, sir. Well, the point I want to make about Clauses 28.(1) and 28.(2) is that there is an open-ended provision for subsidy of the Post Office to the extent that it falls short of its revenue. So if you take the combination of an open-ended subsidy, the possibility that there would be no charge for the service and the entry of the Post Office into the payment system, then we believe that there is unreasonable and unfair competition which is quite unnecessary because the payment system is already more than adequately competitive. For those reasons, we believe that the funds transfer function which has been dragged into the bill, perhaps inadvertently to some extent—I am confident that the Department of Finance is unaware of this whole subject, and the Bank of Canada, and therefore I believe that it could be struck out without reducing the purposes intended in the bill.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we heard from Mr. Ouellet he was just sort of saying, well, we used to be in the business traditionally and we are just keeping it. Did they traditionally transmit funds other than by postal—money orders?

[*Traduction*]

partie de ce nouvel organisme qui a été dûment mis sur pied, même si les règles et règlements n'en sont pas encore fixés.

Nous affirmons donc qu'il n'y a pas de raison de créer un véhicule public qui fasse exactement ce que le secteur privé fait avec excellence, et dans un climat de concurrence. En outre, il est très efficace et hautement automatisé. Le réseau de virement de fonds au Canada est grandement respecté dans tout le monde. De nombreuses personnes en provenance de plusieurs pays, y compris des États-Unis, viennent analyser le fonctionnement de notre système de paiement par chèque au pays. Nous affirmons donc que le concept de virement de fonds par les Postes devrait être éliminé et que tout au moins toute la question devrait être transmise à l'Association canadienne des paiements.

Cette question tient d'ailleurs compte de certains autres articles du projet de loi. L'article 17(1)*k*) stipule que:

> décrétant la transmission par la poste, franc de port . . . (ii) des envois admissibles se rattachant exclusivement aux activités de la Société et expédiés par une personne engagée dans ces activités ou adressés à elle . . .

Nous ne comprenons pas exactement le sens de cet alinéa, mais il pourrait dire que les Postes pourraient virer des fonds électroniquement et, de manière interne, franc de port, ce qui voudrait dire gratuitement. Les Postes seraient donc en position avantageuse par rapport au secteur privé.

Si vous regardez l'article 17(2), on y précise que les tarifs de port prescrits devraient être équitables et raisonnables, mais il faut examiner cette question, conjointement avec l'article 28, et je comprends que je ne puis m'écarter de la limite imposée, bien que ce soit parfois difficile . . .

Le coprésident (M. Beatty): Vous pouvez en prouver la pertinence.

M. MacIntosh: Merci, messieurs. J'aimerais dire au sujet des paragraphes (1) et (2) de l'article 28 qu'il existe une solution ouverte de financement des Postes, s'ils sont à court d'argent. Ainsi, si vous combinez cette solution à la possibilité d'un service gratuit et de l'entrée des Postes dans le système de paiement, nous croyons qu'il s'agit d'une concurrence inéquitable et injuste car le système de paiement fonctionne déjà bien sur une base concurrentielle. Pour ces raisons, nous croyons que le rôle de virement de fonds qui a été intégré au projet de loi, peut-être par inadvertance dans une certaine mesure—je suis certain que le ministère des Finances n'est pas conscient de cette question, tout comme la Banque du canada, et par conséquent, je crois qu'il pourrait en être retranché sans diminuer les objectifs visés par le projet de loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. Ouellet a dit que nous faisions ce travail avant et qu'il s'agissait seulement de continuer dans ce sens. Transmettaient-ils d'autres fonds que les mandats de poste?

[*Text*]

Mr. MacIntosh: Postal money order is the only form, I believe, in which they transferred such funds but you will find in certain statutes references to a postal savings bank which is really a defunct power that has been there for a long time.

• 1315

We are not saying that the concept is totally new, that would not be true, but we are saying that in fact the electronic funds transfer system is highly advanced now. In Britain, and we would be glad to provide you with evidence of this, the British government imposed a GIRO banking system, which is a credit transfer system, on the British economy, a vastly inefficient and grossly subsidized system which still competes with the private commercial banks in the U.K., for what reason I do not know, because it performs no useful function that was not already performed there by the British banks and other payments institutions.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, it is just the internal purposes here in the subclause that you mentioned—I am trying to find which one . . .

Mr. MacIntosh: That is 17(1)(k)(ii).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Oh, I am sorry, "relating solely to the business of the Corporation." That does not imply to you the internal affairs of the corporation as opposed to its relationship with the public.

Mr. MacIntosh: Well, sir, I am not quite sure what it means, but I could conceive it possible that you could have a funds transfer system in which you direct funds to the postmaster at Carrot River from postal headquarters. That would be an internal corporate transfer, and he would then distribute the funds to the clients. That is conceivable. It may be tenuous but . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I cannot imagine their really being that stupid as to get into a business where they are not going to make any money at all and do . . . However, I get your point, it is possible.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly, if that is the intention of the government it is not apparent from the clause before us here. Your argument is that it is not precluded by this clause but . . .

Mr. MacIntosh: Legal counsel, sir, for the post office at the opening of this session today made a comment that the funds transferred will play a very significant part, if I heard him right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. McInenly.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Can you join us again for a minute?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We are on this question of funds transfer, and Mr. MacIntosh was under the impression that you said that the funds transfer would play a very significant part. I do not recall, but again, it is on this question of

> . . . payment of interest, including the rate thereof, on funds transmitted by post;

[*Translation*]

M. MacIntosh: Non seulement les mandats de poste, je crois, mais vous trouverez dans certains textes de loi une allusion à une banque d'épargne postale qui est désuète.

Nous n'avançons pas que le concept est entièrement nouveau, ce qui serait faux, mais qu'en fait, le système de virement de fonds par voie électronique est hautement perfectionné de nos jours. En Grande-Bretagne, et nous serions heureux de vous en fournir la preuve, le gouvernement britannique a imposé un système bancaire GIRO, soit un système de transfert d'argent dans l'économie britannique, qui est inefficace et fort subventionné et qui fait concurrence aux banques commerciales privées du Royaume Uni. Pour quelle raison? Je ne sais. Parce qu'il ne remplis aucun rôle utile que n'y jouaient déjà les banques britanniques et d'autres institutions de paiement.

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit uniquement de l'objectif interne de l'alinéa auquel vous avez fait allusion, j'essaie de trouver lequel . . .

M. MacIntosh: L'article 17(1)*k*)(ii).

Le coprésident (M. Beatty): Oh oui, «se rattachant exclusivement aux activités de la Société», ce qui ne suppose pas les affaires internes de la Société, en fonction de ses rapports avec le public.

M. MacIntosh: Je ne suis pas certain du sens, mais je pourrais croire en l'existence possible d'un système de virement de fonds permettant de transmettre des fonds au maître de poste de Carrot River à partir du bureau de poste central. Il s'agirait d'un virement interne, lui permettant ensuite de remettre l'argent au client. C'est possible. L'argument est peut-être faible, mais . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne peux supposer qu'ils soient assez stupides pour s'engager dans un domaine qui ne leur rapporte pas d'argent et . . . Cependant, je comprends votre argument, c'est possible.

Le coprésident (M. Beatty): Certainement, si telle est l'intention du gouvernement, cela ne transpire pas de l'article que nous examinons. Vous affirmez que l'article ne l'exclut pas mais . . .

M. MacIntosh: Le conseiller juridique des Postes a, au début de la séance de ce matin, déclaré que les fonds transmis joueront un rôle très important, si j'ai bien compris.

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. McInenly.

Le coprésident (M. Beatty): Pourriez-vous revenir un instant?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous parlons de la question du virement de fonds et M. MacIntosh était sous l'impression que vous avez dit que cette question jouerait un rôle important. Je ne m'en rappelle pas, mais à propos de cette question de

> . . . paiement d'intérêts, y compris le taux d'intérêts, sur les fonds transmis par la poste.

[*Texte*]

Mr. McInenly: Yes, Mr. Chairman. Your question, I am sorry?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, Mr. MacIntosh says . . . What was your comment on that?

Mr. MacIntosh: I understood Mr. McInenly to say at the opening session this morning that the post office would play a very significant part in funds transferred. Maybe I misunderstood him.

Mr. McInenly: Mr. Chairman, I certainly do not want to be misunderstood. Right now, as you know, the Post Office Department does provide a money order service to the Canadian public. Presumably the department certainly does not want to preclude itself from continuing in its corporate form to provide that same service. What technology it may draw upon in order to achieve that end at this stage of the game I am certainly not in a position to comment upon, but to the extent that it could have some bearing with respect to funds transfers, I would think the corporation would certainly want to leave itself open to enter into that area as technology and policy permit.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that answers it.

Mr. MacIntosh: Could I just make a brief comment on that?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, certainly.

Mr. MacIntosh: Going back to Clause 17(1)(o), the power to pay interest presumably means that that institution will be a deposit-taking institution. All I have said is that the Government of Canada itself has never contemplated in the creation of the Canadian Payments Association, which has been under discussion for six years now, that the post office would be a deposit-taking institution in that context. There has been no provision for it whatsoever. I would have thought that it had not been the government's to do that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You say you do not know whether the Department of Finance is aware of this clause?

Mr. MacIntosh: I know that the officers concerned with the Canadian Payments Association, which is at the heart of the issue, are unaware of this whole subject.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do you not think you had better let them know?

Mr. MacIntosh: I told them.

• 1320

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, you have. And the Minister of Finance, have you drawn that to his attention?

Mr. MacIntosh: I do not know if the minister knows but I would think if the Bank of Canada does not, then the minister would not either.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, the Bank of Canada does not know either?

Mr. MacIntosh: No.

[*Traduction*]

M. McInenly: Oui, monsieur le président. Votre question, je regrette?

Le coprésident (sénateur Godfrey): M. MacIntosh dit ... Quel commentaire avez-vous apporté à cet égard?

M. MacIntosh: Je crois que M. McInenly a dit à l'ouverture de la séance de ce matin que les Postes joueraient un rôle très important dans le domaine du transfert des fonds. Me serais-je trompé?

M. McInenly: Messieurs les coprésidents, je ne veux pas susciter de malentendu. En ce moment, comme vous le savez, le ministère des Postes offre un service de mandat de poste au public canadien. Il semble que le Ministère ne veuille pas interrompre ce service. Je ne suis toutefois pas en mesure de vous dire à quelle technologie il devra faire appel pour ce faire, mais quant à la question de savoir dans quelle mesure ce service pourrait influer dans le domaine du virement de fonds, je pense que la Société voudra certainement avoir le champ libre pour pénétrer ce domaine, en autant que la technologie et la politique le lui permettent.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que cela répond à votre question.

M. MacIntosh: Puis-je faire un bref commentaire à ce sujet?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Certainement.

M. MacIntosh: Pour en revenir à l'article 17(1)*o*), ce pouvoir de paiement d'intérêts signifie sûrement que cette institution sera dotée d'une institution de dépôt. J'ai tout simplement dit que le gouvernement du Canada lui-même n'a jamais envisagé, lors de la création de l'Association canadienne des paiements qui a fait l'objet d'études pendant plus de six années, que les Postes seraient une institution de dépôt dans ce contexte. On n'a pas prévu de clause à cet effet. J'aurais cru que telle n'aurait jamais été l'intention du gouvernement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous dites que vous ne savez pas si le ministère des Finances est au courant de cet article?

M. MacIntosh: Je sais que les agents compétents de l'Association canadienne des paiements, qui est au cœur du problème, ne sont pas au courant de cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ne croyez-vous pas qu'il vaudrait peut-être mieux les mettre au courant?

M. MacIntosh: Je le leur ai dit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous l'avez fait. Et avez-vous attiré l'attention du ministre des Finances à ce propos?

M. MacIntosh: Je ne sais pas si le ministre est au courant, mais je serais porté à croire que si la Banque du Canada ne le sait pas, le ministre se trouverait alors dans la même situation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh, la Banque du Canada ne le sait pas non plus?

M. MacIntosh: Non.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well then, could you let the Bank of Canada know so that if there is some . . .

Mr. MacIntosh: Let me rephrase that. They did not know until I told them this morning about it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, you have, so they are now familiar with it?

Mr. MacIntosh: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I just wanted to make sure that they know about it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. MacIntosh, I would think that the policy consideration as to whether or not the post office should get into a banking system of any sort is largely a matter for the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, and I notice that you will be appearing before them.

You are absolutely correct in terms of relating it to the clauses before us, that it is clear that the regulation-making powers here are an ancillary part of another power granted elsewhere. But for us to deal, first of all, with that policy through, say, striking out some of the regulatory powers would be to kill the monster by shooting it in the foot rather than addressing the source of the problem. I certainly am aware of your concern and I can understand it since other clauses refer expressly to the question of depositing money with the corporation. There is no dispute even from the post office in terms of what the potential would be for them to get into this field. I suspect that when we get into that question of policy it is a matter that will have to be ultimately resolved by the Miscellaneous Estimates Committee as opposed to us.

Mr. MacIntosh: Yes, Mr. Chairman, we appreciate your position on that. We wanted to get on record before you our views about this and we appreciate the opportunity to do so.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Certainly, there is nothing that would preclude us from drawing the concern of witnesses before this committee to the attention of the House and to the attention of the Miscellaneous Estimates Committee, and mentioning that it should be dealt with by the committee.

Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On a point of information. Mr. Chairman, I would like to ask Mr. MacIntosh if he could explain his second paragraph on page 4 of his letter. He said:

> The Canadian Payments Association has just come into being as of December 1, 1980.

Would you care to expand on this? Is this something that is contemplated as being covered by this proposed post office act.

Mr. MacIntosh: Mr. Robinson, my opening remark was that the Canadian Payments Association is now the body officially responsible for the administration of the payment system and has succeeded the Canadian Bankers' Association in that function. Now, the Canadian Bankers' Association is a major part of that function. In fact, we provide 98 per cent of the payments in the system and we will have five votes out of

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Alors pourriez-vous en avertir la Banque du Canada de sorte que si . . .

M. MacIntosh: Permettez-moi de reprendre mes paroles. Ils ne le savaient pas avant que je le leur dise ce matin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous l'avez fait, de sorte qu'ils le savent maintenant?

M. MacIntosh: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je voulais tout simplement m'assurer qu'ils le savent.

Le coprésident (M. Beatty): Monsieur MacIntosh, je ne crois pas que la question de politique touchant la possibilité que les Postes s'engagent dans un système bancaire quelconque relève vraiment du Comité permanent de la Chambre des communes sur les prévisions budgétaires en général. Or, je remarque que vous témoignerez devant ce comité . . .

Vous avez certainement raison de rattacher cette question aux articles que nous analysons. Il est évident que les pouvoirs de réglementation découlent d'un autre pouvoir acquis ailleurs. Mais si nous essayons, en premier lieu, d'analyser la question politique en en retranchant certains pouvoirs de réglementation, ce serait s'épivarder au lieu de s'attaquer à la racine du problème. Je suis conscient de vos préoccupations et je les comprends, mais vu que d'autres articles font expressément allusion au dépôt d'argent à la société. Les Postes ne contestent même pas leur possibilité de s'engager dans ce domaine. Je suppose que lorsque l'on abordera cette question de politique, elle devra être résolue en dernier ressort par le Comité sur les prévisions budgétaires en général et non par nous.

M. MacIntosh: Oui, monsieur le président, nous comprenons votre position. Nous voulions tout simplement rendre votre opinion publique à ce sujet et nous vous remercions de nous avoir permis de le faire.

Le coprésident (M. Beatty): Bien entendu, rien ne vous empêche d'attirer l'attention de la Chambre et du Comité sur les prévisions budgétaires en général sur les sujets d'inquiétude de nos témoins et de mentionner que la question devrait être du ressort du Comité.

Monsieur Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En guise de renseignement, messieurs les coprésidents, j'aimerais demander à M. MacIntosh s'il pourrait expliquer le deuxième paragraphe qui figure à la page 4 de sa lettre et qui se lit comme il suit:

> L'Association canadienne des paiements vient tout juste d'être créée le 1er décembre 1980.

Pourriez-vous donner des explications à ce sujet? Envisage-t-on qu'elle relève du projet de loi sur les postes?

M. MacIntosh: Monsieur, dans mes observations liminaires, j'ai dit que l'Association canadienne des paiements est dorénavant l'organe officiellement chargé de l'administration du système de paiement et a, à ce titre, remplacé l'Association des banquiers canadien. En fait, nous assurons 98 p. 100 des paiements du système et nous avons droit à cinq voix sur onze au sein du Conseil. Nous ne sommes pas particulièrement

[*Texte*]

eleven on the board. We are not overly pleased with that arrangement, but that is the way it is. The Canadian Payments Association is now responsible for the rules regarding interbank and interinstitution settlements and that takes in all the rules that pertain to the actions of deposit-taking institutions. There was no thought in the creation of that Canadian Payments Association that the post office would be a member. I know that because we have been debating that act for six years now and the issue has never arisen until it appeared in this bill.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mr. MacIntosh, just to clarify what I said previously, certainly Clause 17(1)(k)(ii) is properly a concern of this committee, that even if the Miscellaneous Estimates Committee took a position that it approved entry by the post office into the electronic banking field, I think it certainly would be relevant for us to look at the issue as to whether or not the sort of subsidy that you are talking about should be provided through regulation or spelled out elsewhere in the bill in an explicit way.

Mr. MacIntosh: I do not think any of the witnesses that I have heard have dealt with the issue of the extent of the subsidy. But as you know, the order of size of the subsidy is a half a billion dollars per annum which is about twice as much as it costs the banking industry to run the whole payment system of this country, which is an alarming thought. With such an open-ended deficit and with the implicit cross-subsidies of the rates, it would be conceivable for the post office to get into the funds transfer business, completely under-mine the private sector and recover the funds either through a direct subsidy or through nonarms-length transfers of fees from other departments. So, it could potentially be a monster. We do not say that is what is going to happen, but we do say we do not understand why the provision was made for it to happen.

• 1325

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you.

As there are no other questions or comments from members, Mr. MacIntosh, thank you very much. I would like to thank both you and your colleagues. Again, you have presented a quantity of evidence before us which we had not considered previously and which will be very helpful. I know the Miscellaneous Estimates Committee as well will be very grateful.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Before we pack up, can I make a suggestion. Again, I have not had a chance to discuss this with Mr. Beatty, but as we are under terrific time constraints, I want to suggest that our counsel start drafting a report immediately. We have not made any decisions yet but he has been here and has heard various things. He might try to get that done by Tuesday morning at, which time he could get the draft report to the steering committee, which would then have a chance to read it Tuesday morning. They could meet on Tuesday afternoon to try to thrash out some kind of a report that we could come back to the committee with. The first time we may be able to do that might be next Tuesday night or next Thursday. I hope that would be in time to get it settled by the committee. We would hope we could put something together.

[*Traduction*]

heureux de la situation, mais c'est la vie. L'Association est maintenant chargée d'adopter des règles touchant les initiatives prises par les institutions de dépôt. Lors de la création de cette association, on n'a jamais envisagé la possibilité que les Postes en deviennent membre. Je le sais parce que nous avons débattu cette loi pendant six ans et la question n'a jamais été soulevée avant qu'elle ne figure dans le projet de loi.

Le coprésident (M. Beatty): M. MacIntosh, pour préciser ce que j'ai déclaré précédemment, il est certain que l'article 17(1)k)(ii) constitue un sujet d'inquiétude pour le Comité et même si le Comité sur les prévisions budgétaires en général avait pris position en faveur de l'approbation de l'entrée des Postes dans le système bancaire électronique, je crois qu'il serait certainement pertinent d'étudier si le genre de subvention dont vous parlez devrait être prévu par règlement ou décrit explicitement ailleurs dans le projet de loi.

M. MacIntosh: Je ne crois pas qu'aucun des témoins ne se soit intéressé à l'importance de la subvention, mais comme vous le savez, elle représente un demi-milliard de dollars par année, ce qui est le double de ce que coûte l'industrie bancaire pour exploiter tout le système de paiement au pays, ce qui est une pensée alarmante. Avec un tel déficit ouvert et en présence de compensations des tarifs, il serait concevable que les Postes se lancent dans le secteur des virements de fonds, ruine entièrement le secteur privé et recouvre ces frais, soit par le biais d'une subvention directe ou par des virements immédiats des frais d'autres ministères. Cela pourrait éventuellement devenir un monstre. Nous ne prétendons pas que les choses se passeront ainsi, mais nous ne comprenons pas pourquoi l'on a prévu une telle clause qui peut en permettre l'avènement.

Le coprésident (M. Beatty): Merci.

Monsieur MacIntosh, comme les membres du Comité n'ont pas d'autres questions à poser ou de commentaires à formuler, j'aimerais vous remercier vous et vos collègues. Je vous rappelle que vous avez présenté une quantité de faits qui n'avaient pas été soulevés précédemment et qui nous seront fort utiles. Je sais que le Comité sur les prévisions budgétaires en général vous en sera également reconnaissant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avant de lever la séance, puis-je faire une suggestion? Je n'ai pas encore eu l'occasion de discuter de cette question avec M. Beatty, mais comme nous sommes assujettis à une échéance terrible, je proposerais que notre conseiller commence dès maintenant la rédaction du rapport. Nous n'avons pas pris de décisions à ce sujet, mais il était présent à toutes les réunions et a entendu tous les commentaires énoncés. Il pourrait essayer d'en préparer le premier jet pour mardi matin et de le présenter au comité de direction, qui aura ainsi la chance d'en prendre lecture à ce moment-là. Le comité pourrait ensuite se réunir mardi après-midi afin d'essayer de pondre une sorte de rapport que nous pourrions présenter au comité, une première fois le mardi soir ou le jeudi suivant. J'espère que nous pourrions le

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It would at least give us something concrete to consider at the next meeting.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Something concrete that we can look at. Then the committee can make any changes that it wants.

Is that procedure satisfactory?

Mr. McCauley: ASAP.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What is that?

Mr. McCauley: As soon as possible.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is right. That is probably the most expeditious way of handling it.

Graham, you are under pressure now.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, although our terms of reference really only allow us to consider in depth proposed Sections 2, 3 and 17, I think there has been some comment with regard to some other sections because they were related to it, and I would hope this would be included.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we can handle the whole thing by drawing the attention of the committee to comments made by witnesses here. They may or may not be strictly under it, and more on the merits than on the technical thing. Therefore, we just draw it to their attention so that they do not overlook it. We can adopt that kind of technique rather than making any recommendations. Just draw their attention to things and it is up to them then.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think it would be constructive as well. They have made it very clear that counsel certainly is authorized to consult, in the preparation of the report, with the Post Office and with various witnesses who have appeared before us in terms of ensuring that the concerns addressed by various people are dealt with in the report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It looks as if next Thursday at 3.30 is the first time that the committee can meet under the block system.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): What about December 9 at 9.30?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is Tuesday. He will not be able to have a draft report ready by then.

Mr. Eglington: We could not even start until we get the transcript for today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I was going to suggest that the steering committee meet at 9.30 but I do not think there is any point in the steering committee meeting until we have had a chance to look at the thing. Let us say that 3.30 on Tuesday afternoon we will meet in your office. Is that all right?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sure.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So we will set the steering committee meeting for 3.30.

[*Translation*]

présenter en temps pour que le comité y mette un point final. Nous espérons que nous pourrons réaliser quelque chose.

Le coprésident (M. Beatty): Cela nous donnerait l'occasion d'analyser quelque chose ensemble, lors de la prochaine séance.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelque chose que nous pourrions analyser. Ensuite, le comité peut apporter les modifications qu'il juge nécessaires.

Cela vous convient-il?

M. McCauley: AQP.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'est-ce que cela veut dire?

M. McCauley: Aussitôt que possible.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, c'est probablement la manière la plus rapide de le faire.

Graham, vous êtes donc sous pression.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, même si notre ordre de renvoi ne nous permet vraiment que l'analyse en profondeur des articles 2, 3 et 17, je pense que certains commentaires touchant d'autres articles qui y étaient rattachés devraient être mentionnés dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que nous pouvons répondre à toute cette question en attirant l'attention du comité sur les commentaires formulés par les témoins. Ils peuvent s'y rattacher, plus sur le fond que sur le plan technique. Par conséquent, nous les porterons à leur attention afin qu'ils en prennent connaissance. Nous pouvons adopter cette méthode au lieu de formuler des recommandations: attirer leur attention et les laisser décider ensuite.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que ce serait également valable. Ils ont bien précisé que lors de la préparation du rapport, le conseiller était autorisé à consulter les Postes et divers témoins qui sont venus devant nous afin de s'assurer que les inquiétudes qu'ils ont exprimées figurent bien au rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il semble que jeudi prochain à 15 h 30 le comité se réunira pour la première fois en bloc.

Le coprésident (M. Beatty): Que pensez-vous du 9 décembre à 9 h 30?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est jeudi. Il ne pourra pas avoir préparé une ébauche du rapport pour cette date.

M. Eglington: Nous ne pourrons pas commencer avant d'avoir la transcription des délibérations d'ajourd'hui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'allais proposer que le comité de direction se réunisse à 9 h 30, mais je ne pense pas que cela soit nécessaire avant de pouvoir jeter un coup d'œil sur le texte. Disons donc que mardi après-midi à 15 h 30, dans votre bureau. D'accord?

Le coprésident (M. Beatty): Certainement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous allons donc fixer la séance du comité de direction à 15 h 30.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You will give us a notice then, will you?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Let us make it definite now.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Wait a minute. Just before we adjourn, why could the steering committee not meet on the Wednesday? The steering committee is not confined by the block system.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But we want to get it as quickly as possible.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The point is, that way we could come to the full committee at 3.30 on Thursday, rather than leaving the meeting of the full committee until the following . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, next Thursday. It is next Thursday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You were talking about meeting in my office.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): On Tuesday in the afternoon.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Tuesday afternoon?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, Tuesday afternoon.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Fine.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): At 3.30. We could send out a notice of that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think by that time we will have had a chance to read this thing through.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The meeting is adjourned to the call of the chair.

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous nous ferez alors parvenir un avis, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Fixons-le une fois pour toutes.

Le coprésident (M. Beatty): Attendez un instant. Avant de lever la séance, pourquoi le comité d'organisation ne pourrait-il pas se réunir le mercredi après-midi? Le comité d'organisation n'est pas soumis au bloc.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais nous voulons que cela se fasse aussitôt que possible.

Le coprésident (M. Beatty): Mais, de cette manière, nous pourrions réunir tout le comité jeudi à 15 h 30 au lieu de laisser la réunion de tout le comité jusqu'au suivant . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, jeudi prochain.

Le coprésident (M. Beatty): Vous avez parlé de nous réunir dans mon bureau.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le mardi après-midi.

Le coprésident (M. Beatty): Mardi après-midi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, le mardi après-midi.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A 15 h 30. Nous pourrions aviser de cette réunion.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que d'ici là nous aurons eu la chance de lire le document.

Le coprésident (M. Beatty): La séance est levée jusqu'à la prochaine convocation du président.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. R. M. McIntosh, President;

Mr. Jacques Beauregard, Assistant Counsel;

Mr. Frank M. McDonald, Manager, Management and Information Services (Royal Bank of Canada).

De l'Association des banquiers canadiens:

M. R. M. McIntosh, président;

M. Jacques Beauregard, conseiller adjoint;

M. Fank M. McDonald, directeur, Services de gestion et de l'information (Banque royale du Canada).

Canada Post / Postes Canada
Postage paid / Port payé
Third class / Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From Canada Post:

Mr. P. T. McInenly, Director, Legal Services;

Dr. Maurice Levy, Former Technical Adviser to the Post Office (Canada) and the Post Office (United States).

From Canadian Telecommunications Carriers Association:

Mr. Donald J. Cruickshank, President;

Mr. John D. Richards, Director of Policy Department;

Mr. Richard Marchand, Member of the Legal Committee.

From the Canadian Trucking Association:

Mr. A. Kenneth Maclaren, Executive Director.

From the Province of Ontario:

Mr. D. W. Burtnick, Transportation Counsel, Ministry of Transportation and Communications;

Mr. N. J. McCallum, External Counsel, Ministry of Transportation and Communications.

De Postes Canada:

M. P. T. McInenly, directeur, Services juridiques;

M. Maurice Levy, ancien conseiller technique du bureau des postes (Canada) et du bureau des postes (États-Unis).

De l'Association canadienne des entreprises de télécommunications:

M. Donald J. Cruickshank, président;

M. John D. Richards, directeur du Développement des politiques;

M. Richard Marchand, membre du Comité juridique.

De l'Association canadienne du camionnage:

M. A. Kenneth Maclaren, directeur exécutif.

De la province d'Ontario:

M. D. W. Burtnick, conseiller en transport, ministère des Transports et des Communications;

M. N. J. McCallum, conseiller, ministère des Transports et des Communications.

(*Continued on the previous page*)

(*Suite à la page précédente*)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Canada. Parliament

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Thursday, December 11, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 17

Le jeudi 11 décembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

The subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts

CONCERNANT:

L'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois

INCLUDING:

The Sixth Report to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

Le sixième rapport aux deux Chambres du Parlement

LIBRARY

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

29361—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand	Cousineau
Baker (*Nepean-Carleton*)	Dubois
Beatty	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, c.p., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

McCauley	Robinson
Reid (*St. Catharines*)	(*Etobicoke-Lakeshore*)
Robinson (*Burnaby*)	Weatherhead—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: Tuesday, December 16, 1980
To the House of Commons: Monday, December 15, 1980

1. The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SIXTH REPORT

(Enabling Clauses No. 1)

2. By Order of Reference dated 20th November 1980 the subject matter of clauses 2, 3 and 17 of the Canada Post Corporation Bill (C-42) was referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments for its consideration. Your Committee has studied these clauses together with the other clauses of the Bill to which they relate. All these clauses are set out in the Appendix to this Report. Your Committee has received evidence from the Postmaster General and his Director of Legal Services, and has entertained submissions from and heard representatives of the Government of Ontario and of the following organizations:

Canadian Telecommunications Carriers Association

Canadian Trucking Association

Canadian Bankers' Association

In addition, submissions have been received from:

Loomis Courier Service Limited

Canadian Direct Mail Marketing Association

Canadian Industrial Communications Assembly.

3. Clause 14(1) of the Bill gives to the Canada Post Corporation a monopoly, called an exclusive privilege, over the collecting, conveying and delivering of letters (subject to exceptions set out in Clauses 14(2) and 15(1)). Your Committee was seriously concerned by the power given to the Corporation to define, by regulation, the word "letter" and, hence, the extent of its own monopoly. Such a subordinate law making power is inappropriate to a parliamentary democracy. Your Committee's concern was heightened by the fact that the word "letter" could, in light of Clause 5 of the Bill and the definitions in Clause 2, be defined to include messages and information transmitted by all known and projected electronic or optical means of telecommunication.

4. The Postmaster General has tabled amendments before the Miscellaneous Estimates Committee which would provide a statutory definition of "letter" and a specific exclusion from the Corporation's monopoly of "letters in the course of transmission by electronic or optical means". The amendments read as follows:

" "letter" means any item of mailable matter that weighs no more than 500 grams and has an address, code or other identification sufficient to enable delivery of the item to a specific adressee or destination but does not include

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le mardi 16 décembre 1980
A la Chambre des communes: Le lundi 15 décembre 1980

1. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

(Disposition habilitante numéro 1)

2. Conformément à l'Ordre de renvoi du 20 novembre 1980, l'objet des articles 2, 3 et 17 du Projet de loi sur la Société canadienne des postes (C-42) a été transmis au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires pour fins d'examen. Votre Comité a étudié ces articles, ainsi que les autres articles du projet de loi auxquels ils se rapportent. Tous ces articles se retrouvent dans ce rapport en annexe. Votre Comité a reçu les témoignages du ministre des Postes et de son directeur des services juridiques et a en outre reçu les mémoires et entendu les représentants du gouvernement de l'Ontario et des organismes suivants:

Association canadienne des entreprises de télécommunication

Association canadienne de camionnage

Association des banquiers canadiens

Des mémoires furent aussi reçus de:

«*Loomis Courier Service Limited*»

Association canadienne du marketing direct

Congrès canadien des communications industrielles

3. Le paragraphe 14 (1) du Bill accorde à la Société canadienne des postes un monopole, appelé «privilège exclusif» lui permettant de recueillir, transporter et distribuer les lettres (sous réserve des exceptions énoncées aux paragraphes 14 (2) et 15 (1). Votre Comité a été sérieusement préoccupé par le pouvoir accordé à la société de définir par règlement le mot «lettres» et de là, par l'étendue de son propre monopole. Un tel pouvoir accordé à de la législation subordonnée est inacceptable dans une démocratie parlementaire. Les préoccupations de votre Comité ont été accrues du fait que le mot «lettres» pouvait, à la lumière de l'article 5 du projet de loi et des définitions de l'article 2, être défini pour inclure les envois transmis par tous les moyens connus et envisagés, de télécommunication électronique ou optique.

4. Le ministre des Postes a déposé, devant le Comité permanent des prévisions budgétaires en général, des amendements qui donneraient une définition statutaire du mot «lettres» et une exclusion précise du monopole de la société des «lettres en voie de transmission par des moyens électroniques ou optiques». L'amendement proposé se lit comme suit:

« «lettres» Envois admissibles ne pesant pas plus de cinq cents grammes et comportant une adresse, un code ou toute autre indication qui en permette la livraison à un destinataire ou en un lieu déterminé. Sont exclues de la présente définition:

(*a*) any item consisting solely of a newspaper, magazine, book or catalogue or of goods,

(*b*) any item consisting solely of an item referred to in paragraph (*a*) and of an invoice relating exclusively thereto,

(*c*) any item having no further address than "householder", "boxholder", "occupant", "resident" or other similar expression and

(*d*) any item consisting solely of advertising matter, or a greeting card

(*e*) any item that is specified by the regulations;

15. (1) The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply to

(*h*) letters in the course of transmission by electronic or optical means."

a) les envoie constitués uniquement de marchandises, journaux, magazines, livres ou catalogues;

b) les envois constitués uniquement d'objets visés à l'alinéa *a*) et accompagnés de leurs factures;

c) les envois simplement adressés «au chef de ménage», «au locataire de case postale», «à l'occupant» ou «au résident», ou portant une autre indication semblable;

d) les envois constitués uniquement de documents publicitaires ou de cartes de voeux;

e) les envois précisés par règlement.

15. (1) Le privilège exclusif prévu au paragraphe 14 (1) ne porte pas sur les documents suivants:

h) les lettres en cours de transmission par moyens électroniques ou optiques;»

These amendments have allayed many, but not all, of the fears of the telecommunications carriers. By reference to the definition of "transmit" in clause 2 of the Bill, the exclusion proposed by the Postmaster General in the new clause 15(1) (*h*) amounts to an exclusion for letters in the course of their sending from one place to another by electronic or optical means. The Postmaster General was clear in his evidence before your Committee that he wished to maintain the postal monopoly over what are commonly called hard copies before and after transmission of any information or messages by electronic or optical means. However, he spoke in terms of letters as traditionally understood and not in terms of "letters" as they will now be defined. It appears that the actual electronic transmission of information can not be a letter at all because it has no mass. However, it must be assumed to be included within the new definition of "letter" because it will be specifically excluded from the monopoly over letters by the proposed clause 15(1) (*h*). Your Committee notes that there are misgivings amongst telecommunications carriers about the precise effect of clause 15(1) (*h*) on their ability to provide a fast and efficient service, including messenger delivery of hard copy, to those who wish to transmit messages by what is popularly known as electronic mail. Just when electronic or optical transmission begins and ends seems to be uncertain. However, as clause 15 stands outside your Committee's terms of reference, it can not deal further with this issue.

Ces amendements ont apaisé quelques-unes mais non toutes les craintes des entreprises de télécommunication. Par renvoi à la définition de «transmissions» à l'article 2 du projet de loi l'exclusion proposée par le ministre des Postes dans le nouvel alinéa 15 (1) *h*) équivaut à une exclusion pour les lettres en voie d'acheminement d'un endroit à un autre, au moyen d'un système électronique ou optique. Dans son témoignage devant le Comité, le ministre des Postes a clairement indiqué qu'il désirait maintenir le monopole postal sur ce que l'on appelle communément des imprimés, avant et après la transmission de tous renseignements ou messages, par des moyens électroniques ou optiques. Toutefois, il parlait en termes de lettres, telles qu'on les entend de façon traditionnelle et non de «lettres» telles qu'on les définit en ce moment. Il semble que la transmission électronique actuelle des renseignements ne peut être une lettre, puisqu'elle n'a pas de masse. Par contre, l'on peut présumer qu'elle est incluse dans la nouvelle définition de «lettres» puisqu'elle est exclue de façon précise du monopole sur les lettres à l'alinéa 15 (1) *h*) envisagé. Votre Comité note qu'il y a des doutes parmi les entreprises de télécommunications sur les effets précis de l'alinéa 15 (1) *h*), en ce qui concerne leurs aptitudes à assurer un service rapide et efficace, y compris la livraison, par messager, d'imprimés, à ceux qui désirent transmettre des messages par ce que l'on appelle communément le courrier électronique. Il semble y avoir une incertitude quant au moment où commence et se termine la transmission électronique ou optique. Toutefois, comme l'article 15 n'entre pas dans le cadre du mandat de votre Comité, ce dernier ne peut traiter davantage de cette question.

5. The proposed definition of "letter" to be inserted in clause 2 of the Bill is governed by a test of mass. It is cast in terms of "mailable matter" having a mass of no more than five hundred grams. Such a mass limit will catch many time-critical items commonly sent by courier service or other speedy means, including vaccines; pharmaceutical and optical prescriptions; medical tests, including radio-active isotopes for cancer tests; mini-cassettes and so on. The definition will encompass all manner of legal, accounting, financial and data processing material and negotiable instruments and a great variety of small packets, unless they can be classified as

5. La définition proposée de «lettres» devant être insérée dans l'article 2 du projet de loi est régie par un critère de masse. Il est énoncé en termes des «envois admissibles» dont la masse ne dépasse pas 500 grammes. Cette limite de masse englobera plusieurs articles critiques qui sont d'ordinaire envoyés par messager, ou autres moyens rapides, et qui comprennent les vaccins, les prescriptions pharmaceutiques et optiques, les tests médicaux, y compris les isotopes radioactifs pour les tests du cancer, les mini-cassettes, etc. La définition englobera un grand nombre de matériaux juridiques, comptables, financiers, de traitements de données et d'instruments négocia-

"goods", a term which is not defined in the Bill although it appears in paragraph (*a*) of the definition of "letter".

Until regulations appear defining "mailable matter", it will not be known what precisely will be included within the statutory definition of "letter". This lack of clarity will produce uncertainty and apprehension in the courier and parcel delivery industries. The position of courier services under the Bill is a question of significance. It lies beyond your Committee's terms of reference but is deserving of study by the Committee properly charged with the carriage of the Bill. The term "goods" could be defined in such a way as to include many items now carried by couriers. Perhaps clause 15(1) (*e*) could be redrafted to provide a certain basis for courier services dealing with urgent or time-critical matters having a mass of five hundred grams or less. The regulation-making power to be conferred by paragraph (*e*) of the proposed definition of "letter" could be used to solve many problems and to alleviate many concerns. In its Fourth Report for this Session (Statutory Instruments No. 10) your Committee recommended that regulations should be tabled and studied by the appropriate Standing Committees at the same time as they are studying the Bills which provide for their making. Without the regulations to be made under paragraph (*e*) of the definition of "letter", the definition of "letter" and the proposed exclusions in clause 15(1) are not sufficiently specific.

6. Clauses 17(1) (*u*) and 37(1) and (2) contemplate regulations being made to subject the postal authorities to civil liability for loss, delay or mishandling of anything deposited at a post office, a liability from which they would otherwise be exempt under clause 37. Here again, it would be desirable if the proposed regulations were to be studied by the Miscellaneous Estimates Committee while it is studying the Canada Post Corporation Bill. Couriers are liable for loss or delay of matter committed to their charge. The position of the Canada Post Corporation when competing with, or taking over under its exclusive privilege, the business presently carried on by courier services deserves to be considered.

7. The definition of "mailable matter" in clause 2 of the Bill is itself a matter for concern. It is said to *include* "any message, information, funds or goods that by this Act or the regulations may be transmitted by post". There is no definition of "goods" in the Bill and there is, consequently, no upper limit on the mass of items of freight which the Canada Post Corporation might handle. This is of concern to those in the trucking industry particularly.

8. Under clause 17(1) (*a*), as the Postmaster General wishes to amend it, the Corporation may make regulations defining "mailable matter". It is objectionable on principle to give a

bles ainsi qu'une grande variété de petits paquets à moins qu'ils ne puissent être classifiés en tant que «marchandises» mot qui n'est pas défini dans le projet de loi même s'il est mentionné dans le paragraphe *a*) de la définition de «lettres».

Tant qu'il n'y aura pas de règlement définissant les «envois admissibles», on ne saura pas ce qui est inclus de façon précise dans la définition statutaire de «lettres». Cette lacune entraînera de l'incertitude et de l'appréhension dans les industries de livraison de courrier et de colis. La situation des services de messagers est une question d'importance lors de l'étude de ce projet de loi; elle n'entre pas dans le cadre du mandat du Comité mais mérite une étude approfondie par le Comité qui est chargé de l'adoption du projet de loi. L'on peut noter que le mot «marchandises» pourrait être défini de façon à inclure plusieurs items qui sont maintenant livrés par services de messagers. Peut-être que l'alinéa 15 (1) *e*) pourra être de nouveau rédigé pour assurer une certaine base aux services de messagers s'occupant d'articles urgents dont la masse est de 500 grammes ou moins. Le pouvoir de réglementation qui sera conféré par l'alinéa *e*) de la définition proposée de «lettres» pourrait être utilisé afin de résoudre de nombreux problèmes et afin d'apaiser plusieurs craintes. Dans son quatrième rapport pour cette session (textes réglementaires n° 10) votre Comité recommandait que les règlements soient déposés et étudiés par le Comité permanent approprié au même moment où ce dernier étudie le projet de loi permettant l'établissement de ces règlements. En l'absence des règlements pouvant être rédigés sous l'autorité du paragraphe *e*) de la définition de «lettres» la définition de cette dernière ainsi que les exceptions proposées à l'article 15 (1) ne sont pas suffisamment précis.

6. L'alinéa 17 (1) *u*) et les paragraphes 37 (1) et (2) envisagent la création de règlements pour assujettir les autorités postales à une responsabilité civile pour les pertes, retards ou erreurs de traitement, pour tout ce qui est déposé à un bureau de poste, responsabilité dont elles seraient par ailleurs exemptées aux termes de l'article 37. Une fois de plus il serait souhaitable que les règlements proposés soient étudiés par le Comité permanent des prévisions budgétaires en général alors qu'il étudie le projet de loi sur la Société canadienne des postes. Les messagers sont responsables des pertes ou retards des affaires qui leur ont été confiées. Par conséquent, la positon de la Société canadienne des postes, lorsqu'elle est en concurrence, ou qu'elle prend à sa charge, en vertu de son privilège exclusif, les fonctions présentement assumées par services de messagers, mérite d'être examinée.

7. La définition des «envois admissibles» de l'article 2 du projet de loi constitue en soi un sujet de préoccupation. Il est dit: «s'entend en outre des messages, renseignements, fonds ou marchandises dont la présente loi ou ses règlements prévoit la transmission par la poste». Il n'existe pas de définition des «marchandises» dans le projet de loi et, par conséquent, pas de limite de la masse des articles que la Société canadienne des postes peut manutentionner. Cela préoccupe particulièrement l'industrie du camionnage.

8. En vertu de l'alinéa 17 (1) *a*) que le ministre des Postes désire amender, la société peut établir des règlements qui définissent les «envois admissibles». En principe, on peut trou-

power to define by regulation a term that is already defined in the enabling statute. It is not clear just what regulations might appear to define mailable matter. The definition could not by regulation be made narrower than that in clause 2 ("includes..."). The inescapable conclusion is that it is sought under clause 17(1) (*a*) to take power to widen the definition which is set out in clause 2. This is objectionable. Your Committee recommends, therefore, that the words "mailable matter" be deleted from clause 17(1) (*a*) and that a definition of "goods" be included in clause 2. Should it be too difficult to define "goods" immediately, your Committee recommends that it be defined by regulation but that any regulation that is proposed should be subject to obligatory notice and comment procedures.

9. Pursuant to clause 3, the Bill will, if enacted, be binding on the Crown in right of Canada, the Crown in right of each and every Province and on each and every agent thereof. Your Committee has been informed that the reason for the insertion of the clause is to bind provincial governments and agencies by the postal monopoly from which, it appears to your Committee, they are now free. The Parliament of Canada has not hitherto exercised its undoubted legislative authority to make the postal monopoly binding on the Crown, whether in right of Canada or of a Province. Once it does so, the same confusion will exist in respect of provincial governments and agencies as now exists in the private sector over the right to operate internal mail, message and information delivery services.

The effects of clause 3 are not confined to the Corporation's monopoly but will also render the provincially owned telephone companies (Ontario Northland and the prairie telephone companies) subject to clause 42. This situation is not of immediate concern since all telephone companies seem willing and indeed anxious to co-operate with the proposed Canada Post Corporation in the transmission of electronic mail.

10. Your Committee notes that it is the Postmaster General's intention to move to delete paragraphs (*d*), (*e*), (*f*) and (*l*) of clause 17(1) and to deal with their subject matter by particular clauses not relying on regulations. This your Committee endorses.

11. Paragraph (*m*) of clause 17(1) contains a very large and vague grant of enabling power permitting the making of regulations "providing for the holding of mail by the Corporation at the request of the sender or addressee thereof or in any other circumstances specified in the regulations". The underlined words carry with them the potential for the holding of mail for purposes not now envisaged. The reason for this inclusion was explained to your Committee as being, first, to accommodate bulk mailers who mail in advance, which would seem to be a matter covered by the first part of the paragraph and, secondly, to cope with situations in which, because of strikes, insurrection or war, overseas mail is "embargoed". Your Committee recommends that the underlined words be deleted and that some such words as the following be added:

ver à redire car l'on accorde le pouvoir de définir par règlement un terme qui est déjà défini dans la loi habilitante. On ne voit pas clairement quels sont les règlements qui peuvent définir les envois admissibles. La définition ne pourrait pas, par règlement, être rendus plus étroite que dans l'article 2 («s'entend en outre...»). La conclusion inévitable est qu'en vertu de l'alinéa 17 (1) *a*) on recherche le droit d'élargir la définition énoncée à l'article 2. Cela est répréhensible. En conséquence, votre Comité recommande que les mots «envois admissibles» soient supprimés de l'alinéa 17 (1) *a*) et que la définition de «marchandises» soit ajoutée à l'article 2. S'il devenait trop difficile de définir immédiatement les «marchandises», votre Comité recommande de définir ce mot par règlement et que tout règlement envisagé soit assujetti à un avis obligatoire et à des procédures de critiques.

9. En application de l'article 3, le projet de loi, s'il est promulgué, lie Sa Majesté du chef du Canada ou Sa Majesté du chef de l'une ou l'autre province ainsi que les mandataires de Sa Majesté de l'un ou l'autre chef. Votre Comité a été informé que l'introduction de cet article vise à astreindre les gouvernements et organismes provinciaux au monopole postal dont, l'avis du Comité, ils sont maintenant exempts. Le Parlement du Canada n'a pas jusqu'ici exercé son incontestable autorité législative en liant la Couronne du chef du Canada ou d'une province à son monopole sur les postes. Lorsqu'il le fera la même confusion qui existe dans le secteur privé sur le droit d'opérer un courrier interne, des services de messagers et de livraison d'informations existera relativement aux gouvernements et mandataires provinciaux.

Les effets de l'article 3 ne se limitent pas seulement à la création d'un monopole pour la Société, mais ils assujettissent aussi à l'article 42 des compagnies de téléphone appartenant aux provinces (*Ontario Northland* et les compagnies de téléphone des Prairies). Il se peut que cela ne fasse pas l'objet d'une préoccupation immédiate puisque toutes les compagnies de téléphone semblent disposées, voire empressées, à coopérer avec cette Société canadienne des postes en ce qui concerne la transmission électronique des envois postaux.

10. Votre Comité constate que le ministre des Postes a l'intention de propoer la suppression des alinéas 17 (1) *d*), *e*), *f*) et *l*) et de traiter de ces questions dans des articles distincts ne s'appuyant pas sur des règlements. Votre Comité souscrit à cette proposition.

11. L'alinéa 17 (1) *m*) confère un pouvoir habilitant très étendu et très vague qui permet d'établir des règlements «prévoyant la garde du courrier par la Société soit à la demande de son expéditeur ou de son destinataire soit pour l'une des raisons prévues par les règlements». Les mots soulignés laissent entendre que du courrier tente à être gardé pour des raisons non encore prévues. On a expliqué à cet égard à votre Comité que cet alinés visait, premièrement, à rendre service aux expéditeurs d'envois en nombre qui postent ces derniers à l'avance, question dont semblerait traiter la première partie de l'alinéa et, deuxièment, à faire face à des situations dans lesquelles, en cas de grève, d'insurrection ou de guerre, le courrier outremer fait l'objet d'un embargo. Votre Comité recommande que les mots soulignés soient supprimés et remplacés par ce qui suit:

"or at the request of the government of any country or any independent postal authority or in the event of industrial disputes, insurrection or war."

12. Your Committee was informed by the Postmaster General that it was the Government's intention that the Canada Post Corporation should be free to engage not only in the funds transfer business, by means other than the present postal money order, but also in banking operations, as is the case under the present Post Office Act. If this be the case, paragraph (*o*) of clause 17(1) would seem to require the addition of the words "or put on deposit with the Corporation" (c.f. clause 36).

13. It seems to be clearly contemplated by clauses 17(1) (*o*), 36 and 2 (definition of "mailable matter") that the Corporation could engage in sophisticated funds transfers and in banking. From the evidence of the President of the Canadian Bankers' Association it appears that the Post Office is not included in the new Canadian Payments Association and was not a party to the prolonged negotiations leading up to the foundation of that body. Your Committee suggests that the Postmaster General and the Miscellaneous Estimates Committee seek the views of the Bank of Canada and the Department of Finance on this matter.

14. The President of the Canadian Bankers' Association pointed out to your Committee that paragraph (*k*) (ii) of clause 17(1) enables the making of regulations providing for the transmission by post free of postage of

"mailable matter relating solely to the business of the Corporation and addressed to or sent by a person engaged in that business"

Since "postage" is defined in clause 2 to mean the charge or surcharge payable for any service provided by the Corporation, it will include the charges for funds transfers. Consequently, this paragraph might be construed as authorizing regulations providing for funds transfers (part of the business of the Corporation) addressed to or sent by a person engaged in that business free of charge. This would enable the Corporation effectively to undercut the sophisticated and extensive payments network already in place in Canada. This is so despite clause 17(4), as that provision does not appear to require a revenue from every activity or line of business of the Corporation.

15. Concerns were expressed to your Committee that paragraph (*q*) of clause 17(1) could be used to regulate or prohibit the installation of machines belonging to or used by competitors of the Corporation if such machines are necessary to or used in the business of the Corporation. Your Committee is confident that this was not the intent of the draftsman and considers that this fear could be overcome by adding the words "of the Corporation" after the words "or other products or services" and by changing the word "vending" to "dispensing" to accord with the French text. The words "that are necessary or incidental to the business of the Corporation" might then well be considered to be redundant. If there are other

«soit à la demande du gouvernement de tout pays ou de toute autorité postale indépendante ou dans les cas de conflits ouvriers, d'insurrection ou de guerre».

12. Votre Comité a été informé par le ministre des Postes que le gouvernement avait l'intention d'autoriser la Société des postes à se lancer non seulement dans le transfert des fonds, en recourant à d'autres effets que le mandat postal actuel, mais également dans des opérations bancaires comme l'y autorise la Loi actuelle sur les postes. Le cas échéant, il semblerait nécessaire d'ajouter à l'alinés 17 (1) *o*) les mots «ou remis à la Société pour dépôt» (voir l'article 36).

13. Sur la base de l'alinéa 1 *7a*)o) et des articles 36 et 2 (définition de l'expression «envois admissibles») l'on semble nettement prévoir que la Société s'engagera dans des transferts de fonds compliqués et dans des opérations bancaires. D'après les témoignages de l'Association des banquiers canadiens, il semble que le ministère des Postes ne soit pas membre de la nouvelle Association canadienne des paiements et n'ait pas participé aux longues négociations qui ont conduit à la création de cet organisme. Votre Comité suggère que le ministre des Postes et le Comité des prévisions budgétaires en général essaient d'obtenir l'avis de la Banque du Canada et du ministère des Finances sur cette question.

14. Le président de l'Association des banquiers canadiens a fait remarquer à votre Comité l'alinéa 17(1)*k*)(ii) qui autorise la Société à établir des règlements décrétant la transmission par la poste, franc de port,

«des envois admissibles se rattachant exclusivement aux activités de la Société et expédiés par une personne engagée dans ces activités ou adressés à elle».

L'expression «port ou affranchissement» étant définie à l'article 2 comme étant les taxes ou surtaxes exigibles pour les produits ou prestations fournis par la Société, il faut donc y inclure les taxes exigées pour les transmissions de fonds. Il faudrait par conséquent, établir un règlement prévoyant la transmission par la poste des fonds (puisqu'il s'agit d'une des activités de la Société) expédiés par une personne engagée dans ces activités ou adressés à elle francs de port. Cela permettrait à la Société de concurrencer efficacement le système complexe et étendu des paiements qui existe déjà au Canada. Il en est ainsi en dépit du paragraphe 17 (4) qui ne semble pas exiger un tarif de port pour chaque activité ou secteur d'activité de la Société.

15. On s'est inquiété auprès de votre Comité de ce qu'on pourrait invoquer l'alinéa 17 (1) *q*) afin de réglementer ou d'introduire l'installation de distributrices appartenant à des concurrents de la Société ou utilisées par ces derniers si ces distributrices sont nécessaires à ou utilisées par la Société. Votre Comité est convaincu que telle n'était pas l'intention du rédacteur et il estime que cette crainte pourrait être apaisée en ajoutant les mots «de la Société» après les mots «ou d'autres produits ou prestations» et en changeant le mot «vending» pour le mot «dispensing» afin d'être en accord avec la version française. Les mots «essentiels ou accessoires à l'exercice des activités de la Société» pourraient alors être jugés superflus.

machines which should be regulated or prohibited, they should be specified with particularity.

16. In considering paragraph (*t*) of clause 17(1), your Committee was advised that it was the view of the Post Office Department that the postal agreements or arrangements referred to extend beyond those dealt with in clause 34. Just what might be covered beyond the agreements referred to in clause 17(4) is unclear. Since the Corporation will have the powers of a natural person, it may enter into any agreement it chooses and the only limitation on paragraph (*t*) is, therefore, the word "postal", which is undefined and the meaning of which would have to be construed from the context of the whole Bill. Paragraph (*t*), therefore, amounts to an exceptionally broad grant of power to make regulations of unforseeable scope. Consequently, your Committee recommends that it be expressly limited to agreements entered into pursuant to clauses 17(4) and 34 and that the Corporation be required to disclose the agreement or arrangement which is to be carried out by regulations under paragraph (*t*). Unless such disclosure is made, it will, apart from any other consideration, be impossible for your Committee to scrutinize the regulations made under paragraph (*t*).

In respect of other agreements or arrangements your Committee feels that the Corporation should rely on the law of contract.

17. Pursuant to the combined effect of clauses 17(1) (*u*) and 37(3) regulations may be made derogating from the inviolability of the mails. Such regulations may provide for the demanding of matter in the course of post and for its seizure and detention. This provision has been explained as allowing the Corporation to make regulations dealing with inherently dangerous items that are posted and permitting the seizure of mailable matter by way of levying executions on civil judgments. The circumstances in which the inviolability of mail is to be given up should be more clearly set out than they are in clause 37(3).

18. Your Committee draws attention to the very wide scope of paragraph (v) of clause 17(1). Under clause 5 of the Bill the Corporation will be free to provide a huge range of services and systems, some of which such as funds transfers and electronic mail are dealt with only in a limited way in the Bill and may expand drastically. Consequently, paragraph (v) will come in time to be the foundation for the regulations governing the modern technological activities of the Corporation. It amounts therefore, to a general grant of enabling power in a most important area and runs counter to the idea that grants of enabling power should be specific and detailed. Your Committee takes the position that this provision, which confers a law making power of great scope on the Executive, is undesirable.

19. Your Committee notes that it is only in respect of regulations setting first class letter rates that proposed regula-

S'il existe d'autres distributrices devant être règlementées ou prohibées elles devraient être clairement spécifiées.

16. Au cours de son étude de l'alinéa 17 (1) *t*), votre Comité a été informé que le ministère des Postes estimait que les conventions ou arrangements postaux auxquels on faisait allusion avaient une plus grande portée que ceux dont il est question à l'article 34. Quelle pourrait être au juste la portée des conventions non couvertes par le paragraphe 17 (4) n'est tout simplement pas évident. Comme la Société sera habilitée à agir au même titre qu'une personne physique, elle peut conclure n'importe quel arrangement qui lui plaît, la seule limite imposée à l'alinéa *t*) étant l'adjectif «postaux» qui n'est pas défini et dont la signification devrait être déterminée d'après le contexte du projet de loi en général. L'alinéa *t*) consiste donc à octroyer un pouvoir exceptionnellement étendu consistant à établir des règlements d'une portée imprévisible. Votre Comité recommande donc que ce pouvoir soit expressément limité aux conventions conclues en application des paragraphes 17 (4) et de l'article 34 et que la Société soit tenue de divulguer la convention ou l'arrangement qui doit être conclu par voie de règlement aux termes de l'alinés *t*). A moins que cette divulgation ne soit faite, votre Comité se verra dans l'impossibilité, à part toute autre considération, d'examiner à fond le règlement pris aux termes de l'alinéa *t*).

Au sujet des autres conventions ou arrangements, votre Comité croît que la Société peut s'en remettre au droit des obligations.

17. En vertu de l'effet combiné de l'alinéa 17 (1) *u*) et du paragraphe 37 (3) on peut établir des règlements portant atteinte à l'inviolabilité du courrier. Ces règlements peuvent prévoir qu'un envoi peut être réclamé en cours de transmission, mis sous séquestre, ou retenu. On a expliqué que cette disposition permettait à la Société d'établir des règlements concernant les objets fondamentalement dangereux qui sont mis à la poste et autorisant la mise sous séquestre d'envois admissibles en faisant une saisie-exécution sur les jugements civils. Les circonstances dans lesquelles l'inviolabilité du courrier doit être violée devraient être exprimées plus clairement qu'elles ne le sont au paragraphe 37 (3).

18. Votre Comité attire l'attention sur la portée très large de l'alinés 17 (1) *v*). Aux termes de l'article 5 du projet de loi, la Société sera libre d'offrir une foule de services et de systèmes dont un certain nombre, comme la transmission de fonds ainsi que la transmission électronique des envois postaux, sont exposés de façon très schématique dans le projet de loi, et peuvent prendre une expansion excessive. C'est ainsi que l'alinéa *v*) servira, à un certan moment, de fondement à l'élaboration des règlements régissant les activités technologiques modernes de la Société. Cet alinéa revient donc à l'octroi global d'un pouvoir habilitant dans un secteur très important et s'oppose à l'idée que les octrois d'un pouvoir habilitant devraient être précis et détaillés. Votre Comité allègue qu'une telle disposition confère à l'Exécutif un pouvoir habilitant d'une portée énorme et, par conséquent, indésirable.

19. Votre Comité constate également que c'est uniquement en ce qui concerne les règlements fixant les tarifs du courrier

tions of the Corporation must be published before they are made. Your Committee regards it as desirable in principle that all proposed regulations of the Corporation should be published in draft and an opportunity given for public comment before they are made. But particularly in the case of regulations setting rates (paragraph (*h*)) and defining matters basic to the Corporation's business or of possible public importance (paragraphs (*a*), (*b*), (*c*), (i), (*k*)(ii), and (*m*)) notice and comment procedures should be applied. Because it is probable that regulations made under paragraph (v) of clause 17(1) will be of great importance in the future development of the Corporation, they too should be subject to notice and comment procedures.

20. The decision to refer the subject matter of clauses 2, 3 and 17 to your Committee represented the first time that the Government had acted in response to the recommendation of your Committee's Fourth Report, namely, that the regulation-making authority contained in Bills should be referred to the Committee for review and report to the appropriate Standing Committees of the Houses having the Committee stages of the Bills. We have found the procedure of referring the subject matter of enabling clauses to the Committee rather than the clauses themselves to be equally effective. Although it does not permit the Committee to report directly to the Miscellaneous Estimates Committee which is studying the whole Bill, no doubt that Committee will give the same consideration to this Report as it would have if we had reported direct to them.

On the basis of your Committee's experience while considering Bill C-42, it can state that it found the practice both workable and desirable from the point of view of ensuring that the expertise contained in the Committee be used in a nonpartisan fashion to scrutinize at the Committee stage the regulation-making powers in Bills. We believe it will improve the legislative process if in the future the subject matter of all enabling clauses in a Bill is referred to your Committee.

de première classe que les règlements proposés par la Société doivent être publiés avant d'être établis. Votre Comité estime qu'il est, en principe, souhaitable d'obliger la Société à publier tous les règlements qu'elle propose et d'offrir au public la possibilité de donner son avis, avant que ces derniers ne soient établis. Mais tout particulièrement en ce qui concerne les règlements fixant les tarifs (alinéa *h*)) et définissant des questions à la base des activités de la Société ou susceptibles de revêtir une certaine importance pour le public (alinéa a, b, c, i, k et *m*) des avis devraient être publiés et le public devrait être invité à donner ses commentaires. Parce qu'il est probable que les règlements pris aux termes de l'alinéa 17 (1) *b*) revêteront une grande importance dans le développement futur de la Société, ces derniers devraient également faire l'objet d'un avis, afin que le public puisse se prononcer à leur égard.

20. En décidant de renvoyer pour étude à votre Comité la teneur des articles 2, 3 et 17, le gouvernement applique pour la première fois les recommandations que votre Comité a formulées dans son quatrième rapport, soit que les pouvoirs de l'organisme de réglementation mentionné dans un projet de loi soient soumis à l'étude du Comité et que l'organisme en cause soit tenu de faire rapport au Comité permanent saisi de l'étude du projet de loi. Nous avons trouvé tout aussi efficace de renvoyer au Comité la teneur des articles habilitants que les articles eux-mêmes. Bien que cette façon de procéder ne permette pas au Comité de faire rapport directement au Comité des prévisions budgétaires en général qui doit étudier l'ensemble du projet de loi, nous osons croire que le Comité étudiera avec autant d'attention ce document que si nous lui avions fait directement rapport.

Compte tenu de l'expérience du Comité en ce qui touche l'étude du projet de loi C-42, nous pouvons affirmer que nous avons trouvé la méthode efficace et souhaitable étant donné qu'elle permet de mieux utiliser les compétences des membres du Comité sans égard à leur allégeance politique pour examiner, à l'étape de l'étude en comité, les pouvoirs de réglementation accordés en vertu des projets de loi. Nous croyons que le processus législatif en sera amélioré si à l'avenir votre Comité est saisi de la teneur de tous les articles habilitant des projets de loi.

APPENDIX

2. (1) In this Act,

"Board" means the Board of Directors of the Corporation;

"Chairman" means the Chairman of the Board appointed pursuant to section 7;

"Corporation" means the Canada Post Corporation established by section 4;

"delivery", in respect of mail, means delivery to the addressee thereof;

ANNEXE

2. (1) Les définitions suivantes s'appliquent à la présente loi.

«bureau de poste» Lui sont assimilés les contenants, dispositifs ou moyens de transport du courrier que la Société destine au dépôt, à la réception, au tri, au traitement, à la transmission ou à la distribution du courrier.

«conseil» Le conseil d'administration de la Société.

«déposer à un bureau de poste» Le fait de laisser un envoi admissible dans un bureau de poste ou de le confier à une personne que la Société autorise à le recevoir.

«distribution» La remise du courrier à son destinataire.

"deposit at a post office" means to leave in a post office or with a person authorized by the Corporation to receive mailable matter;

"mail" means mailable matter from the time it is deposited at a post office to the time it is delivered;

"mail bag" means any container or covering in which mail is transmitted, whether it contains mail or not;

"mail contractor" means a person who has entered into a contract with the Corporation for the transmission of mail, which contract has not expired or been terminated;

"mail conveyance" means any physical, electronic, optical or other means used to transmit mail;

"mailable matter" includes any message, information, funds or goods that by this Act or the regulations may be transmitted by post;

"Minister" means such member of the Queen's Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council to act as the Minister for the purposes of this Act;

"post" means to deposit mailable matter at a post office for transmission by post;

"post office" includes any place, receptacle, device or mail conveyance authorized by the Corporation for the deposit, receipt, sortation, handling, transmission or delivery of mail;

"postage" means the charge or surcharge payable for any product or service provided by the Corporation;

"postage stamp" means any stamp, postage impression or postage meter impression authorized by the Corporation for the purpose of paying postage;

"postal remittance" means any instrument authorized by the Corporation for the remittance of funds;

"postmaster" means a person who is in charge of a postal area or post office, whether in a temporary or permanent capacity;

"President" means the President of the Corporation appointed pursuant to section 8;

"transmit" means to send from one place to another place by any physical, electronic, optical or other means;

"transmit by post" means to transmit through or by means of the Corporation.

(2) For the purposes of this Act,

(*a*) leaving mail at the place of residence or business of the addressee thereof,

(*b*) depositing mail in a post office lock box or rural mail box or any other receptacle or device provided for the receipt of mail of the addressee, or

«entrepreneur de transport postal» Toute personne dont le contrat avec la Société pour la transmission du courrier n'a pas encore expiré ou pris fin.

«envoi postal» ou «courrier» Tout envoi admissible déposé à un bureau de poste mais pas encore distribué.

«envois admissibles» S'entend en outre des messages, renseignements, fonds ou marchandises dont la présente loi ou ses règlements prévoit la transmission par la poste.

«Ministre» Le membre du Conseil privé de la Reine du Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.

«moyens de transport du courrier» Les moyens employés pour la transmission du courrier, notamment les moyens physiques, électroniques ou optiques.

«port» ou «affranchissement» Les taxes ou surtaxes exigibles pour les produits ou prestations fournis par la Société.

«poster» Le fait de déposer un envoi admissible à un bureau de poste afin qu'il soit transmis par la poste.

«président» Le président de la Société nommé en vertu de l'article 8.

«président du conseil» Le président du conseil nommé en vertu de l'article 7.

«receveur des postes» Toute personne qui, de façon temporaire ou permanente, est responsable d'une circonscription postale ou d'un bureau de poste.

«sacs postaux» Les contenants et les couvertures servant à la transmission du courrier, qu'ils en contiennent ou non.

«Société» La Société canadienne des postes constituée en vertu de l'article 4.

«timbres-poste» Les timbres, empreintes d'affranchissement et empreintes de machine à affranchir au moyen desquels la Société a autorisé l'acquittement du port.

«transmettre» Le fait d'envoyer par moyens physiques, électroniques ou optiques entre autres.

«transmettre par la poste» Le fait de recourir à la Société pour transmission.

«versement postal» Tout moyen dont la Société autorise l'emploi pour effectuer la remise de fonds.

(2) Pour l'application de la présente loi, les opérations suivantes sont réputées être des distributions au destinataire si elles sont effectuées de la façon dont le courrier lui est habituellement distribué:

a) laisser le courrier à la résidence de son destinataire ou à son établissement de commerce;

b) déposer le courrier dans un endroit prévu pour recevoir le courrier de son destinataire, notamment une case postale à serrure ou une boîte aux lettres rurale;

(*c*) leaving mail with the addressee or his servant or agent or with any other person who may reasonably be considered to be authorized to receive mail by the addressee thereof,

according to the usual manner of delivering mail to that addressee, is deemed to be delivery to the addressee.

(3) For the purposes of this Act, a thing is deemed to be in the course of post from the time it is deposited at a post office to the time it is delivered.

Application

3. This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province and on any agent thereof.

5. (1) The objects of the Corporation are

(*a*) to establish and operate a postal service for the collection, transmission and delivery of messages, information, funds and goods both within Canada and between Canada and places outside Canada;

(*b*) to manufacture and provide such products and to provide such services as are, in the opinion of the Corporation, necessary or incidental to the postal service provided by the Corporation; and

(*c*) to provide to or on behalf of departments and agencies of, and corporations owned, controlled or operated by, the Government of Canada or any provincial, regional or municipal government in Canada or to any person services that, in the opinion of the Corporation, are capable of being conveniently provided in the course of carrying out the other objects of the Corporation.

(2) While maintaining basic customary postal service, the Corporation, in carrying out its objects, shall have regard to

(*a*) the desirability of improving and extending its products and services in the light of developments in the field of communications;

(*b*) the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis while providing a standard of service that will meet the needs of the people of Canada;

(*c*) the desirability of utilizing the human resources of the Corporation in a manner that will both attain the objects of the Corporation and ensure the commitment and dedication of its employees to the attainment of those objects; and

(*d*) the need to maintain a corporate identity program approved by the Governor in Council that reflects the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada.

c) remettre le courrier à son destinataire ou à toute personne qu'il peut vraisemblablement avoir autorisée à le recevoir, notamment son domestique ou son mandataire.

(3) Pour l'application de la présente loi, tout ce qui est déposé à un bureau de poste est réputé, jusqu'à sa distribution, être en cours de transmission.

Application

3. La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province et les mandataires de Sa Majesté de l'un ou l'autre chef.

5. (1) La Société a pour mission:

a) de créer et d'exploiter un service postal destiné au relevage, au Canada, des envois admissibles et à leur transmission ou distribution au Canada ou entre le Canada et l'étranger;

b) de fabriquer et de fournir les produits et prestations qu'elle estime nécessaires ou accessoires au service postal qu'elle assure;

c) d'offrir soit à toute personne soit aux ministères ou aux organismes du gouvernement du Canada et des gouvernements des provinces, aux prestations ou aux organismes des administrations régionales et municipales et aux sociétés, compagnies ou corporations qu'ils possèdent, contrôlent ou administrent, ou d'offrir au nom de ceux-ci, des prestations qu'elle estime être en mesure de fournir convenablement dans le cours de la poursuite des objectifs de sa mission mentionnés aux alinéas *a*) et *b*).

(2) Tout en assurant l'essentiel des services postaux habituels, la Société doit, pour remplir sa mission, tenir compte:

a) des avantages à retirer d'une amélioration et d'une extension de ses produits et prestations à l'occasion de progrès dans le domaine des communications;

b) de la nécessité d'opérer sur une base d'autofinancement tout en assurant des prestations qui satisfont les besoins de la population du Canada;

c) des avantages à utiliser ses propres ressources humaines d'une façon qui permet la réalisation de sa mission et qui insuffle chez les employés le désir sincère de travailler à cette réalisation;

d) de la nécessité de mettre en œuvre, pour ce qui la concerne et selon les modalités approuvées par le gouverneur en conseil, le programme de symbolisation fédérale.

14. (1) Subject to section 15, the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada.

(2) Nothing in this Act shall be construed as requiring any person to transmit by post any newspaper, magazine, book, catalogue or goods.

15. (1) The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply to

(*a*) letters carried incidentally and delivered to the addressee thereof by a friend of the sender or addressee;

(*b*) commissions, affidavits, writs, processes or proceedings issued by a court of justice;

(*c*) letters lawfully brought into Canada and immediately deposited thereafter at the post office nearest to the place of entry in Canada;

(*d*) letters concerning goods for delivery therewith, carried by a common carrier without pay, reward, advantage or profit for so doing;

(*e*) letters concerning the private affairs of the sender or addressee thereof that are sent casually by a messenger;

(*f*) letters of any merchant or owner of a cargo vessel or the cargo therein that are carried by such vessel or by any employee of such merchant or owner and delivered to the addressee thereof without pay, reward, advantage or profit for so doing; and

(*g*) letters exempted by regulations made pursuant to paragraph 17(1) (*l*).

(2) Nothing in subsection (1) shall be construed as authorizing any person to collect or receive any letters for the purpose of conveying or delivering them as described in that subsection.

17. (1) The Corporation may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for the efficient operation of the business of the Corporation and for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(*a*) prescribing, for the purposes of this Act and the regulations, what is a letter and what is mailable matter, non-mailable matter and undeliverable mail;

(*b*) classifying mailable matter, including the setting of standards for any class thereof;

(*c*) prescribing the conditions under which mailable matter may be transmitted by post;

(*d*) providing for the exclusion of non-mailable matter from mail;

14. (1) Sous réserve de l'article 15, la Société a, de façon exclusive, le privilège de recueillir, transporter et distribuer les lettres au Canada.

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'imposer à une personne la transmission par la poste de marchandises, journaux, magazines, livres ou catalogues.

15. (1) Le privilège exclusif prévu au paragraphe 14 (1) ne porte pas sur les documents suivants:

a) les lettres qu'un ami du destinataire ou de l'expéditeur transporte occasionnellement et lui remet;

b) les commissions, affidavits, sommations, procédures ou brefs émis par une cour de justice;

c) les lettres licitement apportées au Canada et immédiatement déposées au bureau de poste le plus proche;

d) les lettres, à distribuer avec les marchandises auxquelles elles ont trait, acheminées à titre gracieux par des transporteurs publics;

e) les lettres concernant les activités privées de l'expéditeur ou du destinataire et qui sont envoyées occasionnellement par un messager;

f) les lettres de négociants, de propriétaires de navires marchands ou de propriétaires de marchandises se trouvant sur des navires marchands, transportées par leurs employés ou sur ces navires puis distribuées à titre gracieux;

g) les lettres qui en sont soustraites aux termes d'un règlement pris en vertu de l'alinéa 17 (1) *l*).

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet de permettre à une personne de recueillir ou de recevoir des lettres en vue de les remettre, les distribuer ou les transporter comme le prévoit ce paragraphe.

17. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, la Société peut prendre les règlements nécessaires au bon exercice de ses activités, à la réalisation des objets de la présente loi et à l'application de ses dispositions et, notamment, prendre des règlements:

a) prescrivant, aux fins de la présente loi et de ses règlements, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un envoi admissible, un envoi inadmissible et un envoi non distribuable;

b) classifiant les envois admissibles, notamment en établissant des normes pour leurs catégories;

c) prescrivant les conditions de transmission par la poste des envois admissibles;

d) portant exclusion d'envois inadmissibles du courrier;

(*e*) providing for the opening of mail, other than letters, for the determination in any particular case

(i) whether the conditions prescribed pursuant to paragraph (*c*) have been complied with,

(ii) whether the manner prescribed pursuant to paragraph (*i*) has been adhered to, or

(iii) whether the mail is non-mailable matter;

(*f*) providing for the opening of mail for the determination in any particular case whether the mail is undeliverable mail;

(*g*) providing for the disposition of non-mailable matter, undeliverable mail and mail on which sufficient postage is not paid, including the disposition of any thing found therein;

(*h*) prescribing rates of postage and the terms and conditions and method of payment thereof;

(*i*) providing for the reduction of rates of postage on mailable matter prepared in the manner prescribed by the regulations;

(*j*) providing for the refund of postage;

(*k*) providing for the transmission by post, free of postage, of

(i) letters, books, tapes, records and other similar material for the use of the blind, and

(ii) mailable matter relating solely to the business of the Corporation and addressed to or sent by a person engaged in that business;

(*l*) exempting from the exclusive privilege under section 14 letters carried by any naval, army or air forces of any country other than Canada that are in Canada with the consent of the Government of Canada;

(*m*) providing for the holding of mail by the Corporation at the request of the sender or addressee thereof or in any other circumstances specified in the regulations;

(*n*) providing for the insurance of mail and the payment of indemnity by the Corporation in case of loss of or damage to mail;

(*o*) providing for the payment of interest, including the rate thereof, on funds transmitted by post;

(*p*) governing the design, placement and use of any receptacle or device intended for the deposit, insertion, reception, storage, transmission or delivery of mailable matter;

(*q*) regulating or prohibiting the installation of machines for vending postage stamps, postal remittances or other products or services that are necessary or incidental to the business of the Corporation;

e) régissant l'ouverture du courrier, à l'exception des lettres, pour vérifier si, selon le cas:

(i) les conditions prescrites en vertu de l'alinéa *c*) ont été observées,

(ii) les modalités de conditionnement prévues à l'alinéa *i*) ont été observées,

(iii) le courrier est un envoi inadmissible,

f) régissant l'ouverture du courrier afin de déterminer, s'il s'agit d'un envoi non distribuable;

g) précisant le sort des envois inadmissibles, des envois non distribuables et du courrier insuffisamment affranchi, y compris la façon de disposer de ce qui s'y trouve;

h) prescrivant le tarif de port, ainsi que les conditions et le mode de paiement s'y rattachant;

i) concernant la réduction du tarif de port pour les envois admissibles conditionnés conformément aux règlements;

j) prévoyant les remboursements de port;

k) décrétant la transmission par la poste, franc de port, du matériel à l'usage des aveugles comme les lettres, les livres, les bandes magnétiques et les disques, ainsi que des envois admissibles se rattachant exclusivement aux activités de la Société et expédiés par une personne engagée dans ces activités ou adressés à elle;

l) soustrayant au privilège exclusif que prévoit l'article 14 les lettres transportées par les forces navales, les forces de l'armée ou les forces aériennes d'un pays étranger qui, du consentement du gouvernement du Canada, sont présentes au Canada;

m) prévoyant la garde du courrier par la Société soit à la demande de son expéditeur ou de son destinataire soit pour l'une des raisons prévues par les règlements;

n) prévoyant ce qui concerne les envois avec valeur déclarée et prescrivant, en cas de perte de courrier ou de dommage par lui subi, le paiement d'indemnités par la Société;

o) prescrivant le paiement d'intérêts, y compris le taux d'intérêts, sur les fonds transmis par la poste;

p) régissant la forme, l'installation et l'utilisation des contenants ou dispositifs prévus pour le dépôt, l'insertion, la réception, l'entreposage, la transmission ou la distribution des envois admissibles;

q) régissant ou interdisant l'installation de distributrices de timbres-poste, de versements postaux ou d'autres produits ou prestations essentiels ou accessoires à l'exercice des activités de la Société;

(*r*) regulating or prohibiting the manufacture, installation and use of postage meters;

(*s*) regulating or prohibiting the making or printing of postage impressions;

(*t*) carrying out any postal agreement or arrangement entered into pursuant to this Act;

(*u*) dealing with any matter that any provision of this Act contemplates being the subject of regulations; and

(*v*) providing for the operation of any services or systems established pursuant to this Act.

r) régissant ou interdisant la fabrication, l'installation et l'utilisation de machines à affranchir;

s) régissant ou interdisant la confection ou l'impression d'empreintes d'affranchissement;

t) mettant en œuvre les conventions ou arrangements postaux conclus aux termes de la présente loi;

u) prescrivant tout ce qui, aux termes de la présente loi, relève des règlements;

v) régissant le fonctionnement des services ou des systèmes qu'établit la présente loi.

(2) The rates of postage prescribed pursuant to subsection (1) shall be fair and reasonable and consistent so far as possible with providing a revenue, together with any revenue from other sources, sufficient to defray the costs incurred by the Corporation in the conduct of its operations under this Act.

(2) Les tarifs de port prescrits aux termes du paragraphe (1) doivent être équitables et raisonnables et doivent permettre d'assurer, dans la mesure du possible, des recettes qui, avec les recettes provenant d'autres sources, seront suffisantes pour couvrir le montant des dépenses engagées par la Société du fait de ses opérations que prévoit la présente loi.

(3) Every regulation made pursuant to subsection (1) is deemed to have been approved by the Governor in Council sixty days after the day it is submitted to the Governor in Council for approval, unless he has previously given or refused to give such approval.

(3) Tout règlement pris aux termes du paragraphe (1) est réputé avoir été approuvé par le gouverneur en conseil soixante jours après lui avoir été soumis à cette fin, sauf si celui-ci l'a déjà approuvé ou refusé de l'approuver.

(4) Notwithstanding subsection (1), the Corporation may prescribe rates of postage otherwise than by regulation for any person who has entered into an agreement with the Corporation for

(*a*) the variation of rates of postage on the mailable matter of that person in consideration of his mailing in bulk, preparing the mailable matter in a manner that facilitates the processing thereof or receiving additional services in relation thereto; or

(*b*) the provision of experimental services related to the business of the Corporation for any period not exceeding three years.

(4) Par dérogation au paragraphe (1), la Société peut fixer, autrement que par règlement, le tarif de port applicable aux objets transmissibles d'une personne qui a conclu avec elle un arrangement prévoyant, selon le cas:

a) une variation dudit tarif de port si cette personne expédie, en nombre, ses envois admissibles, si elles les conditionne de façon à faciliter leur traitement ou si elle réclame à leur égard des prestations additionnelles;

b) la fourniture, pendant des périodes d'au plus trois ans, de prestations expérimentales ayant trait aux activités de la Société.

(5) The Governor in Council may make regulations providing for the payment of compensation to the Corporation in respect of materials for the use of the blind transmitted in accordance with regulations made pursuant to paragraph (1) (*k*).

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir le versement à la Société d'une indemnité pour la transmission, conformément à l'alinéa (1) *k*), du matériel à l'usage des aveugles.

34. The Minister may enter into such agreements or arrangements with the government of any country or any independent postal authorities as appear to him necessary or desirable for carrying out the purposes and provisions of this Act.

34. Le Ministre peut conclure avec le gouvernement d'un pays ou une administration postale indépendante les conventions ou arrangements qu'il estime nécessaires ou souhaitables à la réalisation des objectifs de la présente loi et à l'application de ses dispositions.

36. (1) In this section,

"deposited amount" means an amount that, after the coming into force of this section, is put on deposit with the Corporation or left with the Corporation for transmission by post, but does not include an amount paid to the Corporation on account of services or products to be provided at a future date;

"creditor" means a person to whose credit a deposited amount stands or who is otherwise legally entitled to claim a deposited amount.

(2) Where a deposited amount is less than twenty-five dollars and no transaction has occurred, or statement of account been requested, in relation thereto for a period of thirty years

(*a*) the creditor shall have no claim in respect of the amount; and

(*b*) the amount shall be credited in the Consolidated Revenue Fund to the Receiver General on such day as the Minister of Finance may fix.

(3) Every payment made in good faith to a creditor or any other person who reasonably appears to be entitled to a deposited amount is valid and discharges Her Majesty, the Corporation and any employee or agent thereof from all claims by any person for the amount.

(4) Her Majesty, the Corporation and any employee or agent thereof are not bound to see to the execution of any trust, whether express, implied or constructive, to which any deposited amount is subject.

(5) The receipt of a creditor or, if there is more than one creditor in respect of any one deposited amount, the receipt of any one such creditor is, notwithstanding any trust to which the deposited amount is then subject, a sufficient discharge to all concerned for the payment of any money payable in respect of the deposited amount and Her Majesty, the Corporation and any employee or agent thereof are not bound to see to the application of the money paid on such receipt.

Liability

37. (1) Subject to this Act and the regulations, Her Majesty, the Minister and the Corporation are not liable to any person for any claim arising from the loss, delay or mishandling of anything deposited at a post office.

(2) Subject to this Act and the regulations, a mail contractor is not liable to any person, other than the Corporation, for any

36. (1) Les définitions suivantes s'appliquent au présent article.

«créditeur» La personne au crédit de qui est effectué un dépôt ou qui a par ailleurs légalement droit de réclamer un dépôt.

«dépôt» Les sommes remises à la Société, après l'entrée en vigueur du présent article, pour dépôt ou transmission par la poste, à l'exclusion des sommes versées à la Société pour fourniture, à une date ultérieure, de services ou de produits.

(2) Si, après trente ans, aucune opération n'a eu lieu ou aucun relevé de compte n'a été requis à l'égard d'un dépôt inférieur à vingt-cinq dollars:

a) le créditeur perd tout droit de réclamation y afférent;

b) le dépôt est, à la date que fixe le ministre des Finances, porté au crédit du receveur général sur le Fonds du revenu consolidé.

(3) Les paiements effectués de bonne foi à un créditeur ou à une personne qui, de toute apparence, a droit à un dépôt sont libératoires pour Sa Majesté, la Société, leurs employés et mandataires.

(4) Ni Sa Majesté, ni la Société ni aucun de leurs employés ou mandataires ne sont tenus de veiller à l'exécution d'une fiducie, qu'elle soit expresse, implicite ou interprétative, à laquelle est assujetti un dépôt.

(5) Nonobstant les fiducies auxquelles peut être assujettit un dépôt, le reçu que signe le créditeur ou l'un d'entre eux, s'il y en a plusieurs, constitue une quittance valable du paiement de tout montant exigible sur ce dépôt. Ni Sa Majesté, ni la Société ni aucun de leurs employés ou mandataires ne sont tenus de veiller à la disposition de la somme.

Responsabilité

37. (1) Sous réserve de la présente loi et de ses règlements, ni Sa Majesté, ni le Ministre ni la Société n'encourent de responsabilité pour les pertes, retards ou erreurs de traitement de tout ce qui est déposé à un bureau de poste.

(2) Sous réserve de la présente loi et de ses règlements, les entrepreneurs de transport postal ne sont responsables qu'en-

claim arising from the loss, delay or mishandling of any mail in the performance of his duties as a mail contractor.

(3) Notwithstanding any other Act or law, but subject to this Act and the regulations, nothing in the course of post is liable to demand, seizure or detention.

42. (1) Every person commits an offence who, without reasonable cause, refuses to permit or delays permitting any mail or mail conveyance to pass on or use any road, ferry or other route or mode of transport access to which is under his control.

(2) For the purposes of subsection (1), collecting toll, ferriage or other charge for the use of any route or mode of transport is deemed not to be reasonable cause.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 13, 14, 15 and 16*) is tabled.

vers la Société pour les dommages résultant des pertes, retards ou erreurs de traitement du courrier survenant dans l'exercice de leurs fonctions.

(3) Par dérogation à toute autre loi ou règle de droit mais sous réserve de la présente loi et de ses règlements, rien de ce qui est en cours de transmission ne peut être réclamé, mis sous séquestre ou retenu.

42. (1) Commet une infraction quiconque, sans motif valable, ne donne pas à du courrier ou à un moyen de transport du courrier la permission d'emprunter une voie ou un moyen de transport dont il contrôle l'accès, notamment un chemin ou un traversier, ou diffère cette permission.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la perception d'un péage ou d'autres droits pour emprunter une voie ou un moyen de transport n'est pas réputé être un motif valable.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 13, 14, 15 et 16*) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

John M. Godfrey

Perrin Beatty

Joint Chairmen

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 11, 1980
(19)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met this day at 3:35 o'clock p.m., the Honourable Senator Godfrey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Dubois, Hnatyshyn, McCauley, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Weatherhead.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mrs. Danielle Belisle, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42, An Act to establish the Canada Post Corporation, to repeal the Post Office Act and other related Acts and to make related amendments to other Acts. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 25, 1980, Issue No. 13.*)

The Committee examined the Draft Report considered by the Sub-committee on Agenda and Procedure on Tuesday, December 9, 1980. The Committee discussed the contents of the Draft Report and made a number of changes and additions.

Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), seconded by Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), moved,—That the Sixth Report as amended, including an Appendix (clauses of Bill C-42 referred to in the Sixth Report), be adopted, and that the Joint Chairmen so report to their respective Houses.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, December 18, 1980 at 11:00 o'clock a.m.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1980
(19)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Dubois, Hnatyshyn, McCauley, Reid (*St. Catharines*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Weatherhead.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^me^ Danielle Belisle, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de l'objet des articles 2, 3 et 17 du Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des postes, abrogeant la Loi sur les postes et d'autres lois connexes et modifiant d'autres lois. (*Voir procès-verbal du mardi 25 novembre 1980, Fascicule n° 13.*)

Le Comité examine le projet de rapport étudié par le Sous-comité du programme et de la procédure le mardi 9 décembre 1980. Le Comité discute du contenu du projet de rapport et fait un certain nombre de changements et d'ajouts.

M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), appuyé par M. Baker (*Nepean-Carleton*), propose,—Que le Sixième rapport modifié, y compris un appendice (articles du Bill C-42 dont il est fait mention dans le Sixième Rapport), soit adopté et que les coprésidents en fassent rapport à leur Chambre respective.

A 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 18 décembre 1980, à 11 heures.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, December 12, 1980

• 1537

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will call the meeting to order. Unfortunately, the joint chairman will not be here today. He had to be in his own riding for something which was very important. I might, first of all, say that it has been the practice of this committee to finalize a report in public and not in camera. We had freedom of information referred to us, so we thought we should practice what we have been preaching and it has worked in the past.

The steering committee did meet for some time over this and produced this draft report. I do not know how you want to go about it. Is there anyone who has any comments that they would like to raise? Should we go through it page by page? Has anyone any suggestions for changes, improvements or anything else?

Mr. McCauley: I think it would be worth while to go through it page by page.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, fine. All right, let us start with our first page. Any comments?

Mr. Weatherhead: No.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Second page, third page . . .

Mr. Reid (St. Catharines): I have a comment on the third page, Mr. Chairman. I noticed the concern expressed in the report, and I do not know whether it is within our terms of authority or not, but, six or seven lines up from the bottom it reads:

> However, it must be included within the new definition of "letter" . . .

We are talking about the transmission of messages by way of electronic or photostatic means, or optical means or otherwise, and since that addition of Clause 15. (1)(h) includes the words "letters in the course of transmission by electronic or optical means", I believe it is suggested that the definition of "letter" must be amended further to contemplate something that is other than a mass item.

My concern then was, while extending or broadening the definition of the term "letter" as amended and proposed, maybe we could direct our concern to Clause 15.(1)(h) and simply talk in terms of transmissions by electronic or optical means rather than use the word "letter" in Clause 15.(1)(h), which itself gave rise to the problem and the concern in the report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): May we have a comment first from our counsel on that?

Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee): Mr. Chairman, through you to Mr. Reid, the exclusions in Clause 15.(1) are exclusions from the exclusive privilege. The exclu-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 12 décembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous allons ouvrir la séance. Le coprésident ne sera malheureusement pas présent à la séance aujourd'hui. Il lui a fallu se rendre dans son comté pour une affaire très importante. Puis-je vous dire d'abord que jusqu'ici le présent comité a eu l'habitude de terminer un rapport en public et non pas à huis clos. On nous a saisi de la question de la liberté de l'information et nous avons donc estimé que nous devrions agir conformément à la doctrine que nous avons prêchée jusqu'ici et d'ailleurs ce processus a bien fonctionné dans le passé.

Le comité directeur s'est réuni pour étudier cette question et il a rédigé ce projet de rapport. J'ignore comment vous désirez procéder. Y a-t-il quelqu'un qui désire formuler des commentaires à ce sujet? Devrions-nous éplucher le rapport page par page? Est-ce que quelqu'un aurait des suggestions en matière de changements, améliorations ou quoi que ce soit?

M. McCauley: Je crois qu'il vaudrait la peine de l'examiner page par page.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Commençons donc par la première page. Est-ce qu'il y a des commentaires?

M. Weatherhead: Non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Deuxième page, troisième page . . .

M. Reid (St. Catharines): J'aurais une observation au sujet de la troisième page monsieur le président. Je constate que le rapport exprime une certaine appréhension et je ne sais pas si cette intervention est dans le cadre de nos attributions, mais à six ou sept lignes du bas de cette page, le rapport se lit comme suit:

> Cependant, il doit être inclus dans la nouvelle définition de «lettre» . . .

On parle ici de transmission de messages par moyens électroniques, photo-statiques, optiques ou autres, et puisque l'adjonction de la clause 15.(1)*h*) comprend l'expression les «les lettres en cours de transmission par moyens électroniques ou optiques», je crois que cela suppose que la définition du mot «lettre» doit être de nouveau modifiée dans le but de représenter quelque chose d'autre qu'un article ayant un volume quelconque.

J'estimais donc que tout en élargissant la définition du terme «lettre» ainsi que le veut la modification proposée, nous pourrions peut-être porter notre attention sur la clause 15.(1)*h*) et nous en tenir simplement à la transmission par les moyens électroniques ou optiques plutôt que nous arrêter sur le mot «lettre» dans la clause 15.(1)*h*), mot qui lui-même a suscité le problème et la préoccupation manifestée dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puis-je d'abord connaître l'opinion de notre conseiller à ce sujet?

M. G. C. Eglington (conseiller auprès du comité): Monsieur le président, puis-je informer M. Reid par votre intermédiaire que les exclusions mentionnées dans la clause 15.(1) se rappor-

[*Texte*]

sive privilege itself relates to "letter" so that, whether or not the word "letter" is included in Clause 15.(1)(*h*), it would, in fact, be implied there in any event. The actual exclusion that is being proposed does lie beyond the terms of reference of this committee. It is open to the committee to criticize, if it wishes, the proposed definition of "letter", but I suspect that it can only make general passing comments on the exclusion of Clause 15.(1)(*h*).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are there any other comments on that? Does anyone else have difficulties with that?

Mr. Reid (St. Catharines): May I just clarify the comments of the counsel to the committee? We received this only a few minutes ago.

• 1540

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I realize that.

Mr. Reid (St. Catharines): As I went down that sheet very quickly, I rather gathered that there should be some further consideration, not necessarily by this committee but by some committee, to the definition of the word "letter".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Reid (St. Catharines): And really that amended form would have to relate to something that would include transmissions that had no mass, that could not be weighed at all.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Eglington: Exactly.

Mr. Reid (St. Catharines): All right. I certainly would stand to be corrected; if there are other clauses in the bill which means that you have to come back to the definition of the word "letter", all right, but if Clause 15.(1)(*h*) is the only clause which makes it necessary to include something in the definition of "letter", rather than broadening—and I see some concerns with respect to broadening the definition of "letter"—we should direct our attention to those other clauses. That is the principle of my thrust.

Mr. Eglington: The situation as I see it, Mr. Reid, is that on its face, the definition of "letter" that was proposed would not, in any event, include electronic or optical emissions because they do not weigh anything or they have no mass. And yet the exclusion as proposed in Clause 15.(1)(*h*) is specifically of something in the course of transmission by electronic or optical means, and that something is said to be a letter.

There seems to be some conflict between the drafting of the exclusion and the drafting of the definition of "letter". It may be that the exclusion is dangerous in that it seeks to imply into the definition of "letter" something which is not there on its face. The difficulty this committee faces is that it can make its observation about the definition of "letter" and the fact that it does not cover optical and electronic because they have no mass, but it cannot directly criticize the drafting of the exclusion.

[*Traduction*]

tent au privilège exclusif. Or le privilège exclusif lui-même vise le mot «lettre», de telle sorte que même si ce mot n'était pas inclus dans la clause 15.(1)*h*), il y serait effectivement implicite. L'exclusion qui est proposée dans ce texte déborde le cadre des attributions de notre comité. Le comité est libre de critiquer, s'il le désire, la définition proposée du mot «lettre», mais je crains qu'il ne lui soit permis que de faire des commentaires généraux en passant sur l'exclusion de la clause 15.(1)*h*).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il d'autres commentaires à ce sujet? Quelqu'un d'autre a-t-il éprouvé des difficultés sous ce rapport?

M. Reid (St. Catharines): Puis-je apporter des précisions au sujet des commentaires du conseiller auprès du comité? On nous a remis ce rapport il y a quelques minutes seulement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je me rends compte de cela.

M. Reid (St. Catharines): Pendant que je prenais très rapidement connaissance de ce document, j'ai eu l'impression qu'il conviendrait d'examiner plus à fond la définition du mot «lettre», ce genre d'examen pouvant être entrepris par un comité quelconque sinon le nôtre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est juste.

M. Reid (St. Catharines): Et il faudrait que cette forme modifiée se rattache effectivement à quelque chose englobant des transmissions qui ne comporteraient aucun volume et qui ne pourraient pas être pesées du tout.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est juste.

M. Eglington: Exactement.

M. Reid (St. Catharines): Très bien. Qu'on me corrige, bien sûr, si je fais erreur, mais s'il y a d'autres clauses dans le bill qui nécessiteraient un retour à la définition du mot «lettre», je crois que notre effort devrait porter sur ces clauses plutôt que sur un élargissement de la définition du mot «lettre» telle qu'elle apparaît dans la clause 15. (1)*h*). C'est du moins la ligne d'action que je préconise.

M. Eglington: La situation telle que je la vois, M. Reid, est celle-ci: En surface, la définition du mot «lettre» qui a été proposée n'incluerait d'aucune façon les émissions électroniques ou optiques parce qu'elles n'ont ni poids, ni volume. Et pourtant l'exclusion proposée dans la clause 15. (1)*h*) s'applique particulièrement à quelque chose en cours de transmission par des moyens électroniques ou optiques et l'on dit bien que ce quelque chose est une lettre.

Il semble y avoir incompatibilité entre le texte de l'exclusion et la rédaction de la définition du mot «lettre». Il se peut que l'exclusion soit dangereuse en soi et qu'on veuille donner à entendre dans la définition de «lettre» quelque chose qui n'apparaît pas en surface. La difficulté qui se pose ici c'est que le comité peut formuler des observations au sujet de la définition de «lettre» et du fait qu'elle ne recouvre pas les moyens optiques et électroniques parce qu'ils n'ont pas de volume, mais il ne peut pas critiquer directement le texte de l'exclusion.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All we are doing really is drawing attention to the fact that there seems to be a slight conflict between the two.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we have adequately covered that in the report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not see any real problem. We are just going over the same problem backwards. I think we all share the concern that Mr. Reid has mentioned, but I think we have covered it as best we can here because it is not directly within our terms of reference.

Mr. Eglington: Would it make it clearer if six lines from the bottom it read: "However, it must be thought to be included"? Would that make it any clearer?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes; or "intended to be included".

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Or "assumed to be included". Could we say that? "However, it must be assumed to be included".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would counsel agree with that?

Mr. Eglington: Yes, I think "assumed" would probably . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does everyone agree with that?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that makes it clearer.

Anybody on page 4? Page 5? On page 6?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On page 6, Mr. Chairman, I had another thought on this. The top part of page 6, where it says:

> The position of the Canada Post Corporation when competing with, or taking over under its exclusive privilege, existing courier services deserves to be considered.

So far as I know now, there is no intention on the part of Canada Post Corporation to take over a courier service. We kind of make the assumption that, in effect, they might just in fact do that. I just wondered if maybe we could have a slightly different wording that might cover this more adequately than we have it now.

Mr. Eglington: The business of existing courier services.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Have you any suggestions?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I really have not had time to come up with anything. I am merely making the observation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, the business of existing courier services.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ne faisons vraiment qu'attirer l'attention sur le fait qu'il semble y avoir une lègère incompatibilité entre les deux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que nous avons traité adéquatement de cela dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne vois pas vraiment là de difficulté. Nous ne faisons que revoir le même problème en rétrospective. Je crois que nous partageons tous le souci que M. Reid a exprimé, mais je suis d'avis nous avons traité de la question du mieux que nous pouvions ici puisqu'elle déborde le cadre de nos attributions.

M. Eglington: Serait-ce plus clair si à six ou sept lignes du bas le texte se lisait comme suit: «Cependant il doit être considéré que la nouvelle définition de «lettre» inclut»? Le taxe serait-il ainsi plus clair?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh oui; ou bien «il doit être entendu».

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ou bien «il doit être présumé». Pourrions-nous le dire ainsi: «Cependant il doit être présumé que la nouvelle définition de «lettre» inclut»?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le conseiller serait-il d'accord avec cette proposition?

M. Eglington: Oui, je crois que «présumé» ferait probablement . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous tous d'accord?

Des voix: Entendu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que c'est plus clair ainsi.

Y a-t-il des commentaires sur la page 4? la page 5? la page 6?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En page 6, monsieur le président, j'aurais certaines réserves à exprimer. Je veux parler du haut de la page 6, là où l'on dit ceci:

> Il convient d'examiner la position prise par la Société canadienne des postes lorsqu'elle concurrence ou prend en charge, en vertu de son privilège exclusif, des services actuels de messager.

Autant que je sache, la Société canadienne des postes n'a pas l'intention de prendre un service de messager en charge. Nous semblons supposer que cette société pourrait effectivement prendre une telle mesure. Je me demande si nous ne pourrions pas modifier légèrement ce texte de façon à ce qu'il corresponde plus adéquatement à la situation qu'il ne le fait présentement.

M. Eglington: La question des services actuels de messager.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelqu'un a-t-il des suggestions?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai vraiment pas eu le temps de préparer une proposition concrète. Je ne fais que formuler une observation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, la question des services actuels de messager.

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

• 1545

Senator Lafond: Just ignore the business presently carried on by the courier services.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Where would that come in?

Senator Lafond: Instead of "existing", "taking over the business presently carried out by courier services".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right; I think that is clear.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, all right; that is fine.

Mr. Reid (St. Catharines): May I just ask for a backtrack on one clause, Mr. Chairman? Item 6, the bottom of page 5, and again it might be just a matter of drawing the matter to our attention. I was not present at all at your sessions, sir:

> Clauses 17(1)(u) and 37(1) and (2) contemplate regulations being made to subject the postal authorities to civil liability for loss . . .

In other words, as I understand that clause, and as I understood the bill, Clause 37 excludes liability to the postal authorities.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Reid (St. Catharines): Then how in the world can we, if the bill itself excludes liability, introduce regulations under that bill that would impose liability?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Because it reads "Subject to this Act and the regulations," you see in Clause 37. So, by regulation—I think that is our theory—they could, by regulation, under Clause 17.(1)(u), which reads:

> (u) dealing with any matter that any provision of this Act contemplates being the subject of regulations; . . .

Clause 37 does contemplate that it be subject to regulations, so that they could impose a liability on the postal service by regulation, which they have excluded under Clause 17.(1)(u).

Mr. Eglington: That is the sort of provision which exists in the present act under which insured mail is provided for.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does that answer your question?

Mr. Reid (St. Catharines): That answers the question all right, but I am wondering what is the proper way. Should we impose liability by way of regulation?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, it is at least better than eliminating liability by way of regulation. The act at least says look, there is no liability, and so on, but it is

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Sénateur Lafond: Ne tenez pas compte du commerce actuel des services de messager.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Où est-ce que cela figurerait dans le texte?

Le sénateur Lafond: Au lieu «des services actuels de messager», il faudrait insérer «le commerce actuellement exercé par les services de messager».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exact. Je crois que cela est clair.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, c'est excellent.

M. Reid (St. Catharines): Puis-je retourner en arrière au sujet d'une clause M. le président? Il s'agit de l'article 6, au bas de la page 5. Il se peut cependant qu'on ne veuille ici qu'attirer l'attention sur cette question. Je n'ai pas assisté à toutes séances, M. le président.

> Les clauses 17 (l)*u*) et 37 (l) et (2) prévoient l'établissement de règlement visant à assujettir les autorités postales à des responsabilités civiles en cas de perte, . . .

En d'autres termes, si je comprends bien cette clause, et si j'ai bien compris le projet de loi, la clause 37 exclut les autorités postales de toute responsabilité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

M. Reid (St. Catharines): Alors je n'y comprends rien. Comment peut-on, si le projet de loi lui-même exclut la responsabilité, établir en vertu de ce même projet de loi, un règlement qui imposerait la responsabilité?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais parce que le texte, comme vous le voyez, précise bien «Sous réserve de cette Loi et du règlement», dans la clause 37. Ainsi donc, on pourrait par voie de règlement, c'est du moins notre avis je crois, imposer une responsabilité en vertu de la clause 17. (l)*uf*), laquelle stipule:

> *u*) traiter de n'importe quelle envisagée par l'une quelconque des dispositions de la présente Loi comme pouvant faire l'objet d'un règlement; . . .

Or la clause 37 envisage que cela peut fair l'objet d'un règlement, de façon que l'on puisse imposer une responsabilité au service postal par voie de règlement même si cette possibilité était exclue en vertu de la clause 17. (l)*u*).

M. Eglington: C'est d'ailleurs le genre de disposition qui existe aux termes de la présent Loi visant les envois assurés.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A-t-on bien répondu à votre question?

M. Reid (St. Catharines): Sans aucun doute, mais je me demande quelle est la façon appropriée de procéder. Devrait-on imposer une responsabilité par voie de règlement?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, cela vaut certainement mieux que d'éliminer la responsabilité par voie de règlement. Ce que la loi dit en substance, c'est ceci: il n'y a pas

[*Text*]

subject to regulations and then you bring it back in by regulation.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, there are certain restricted liabilities now, are there not, under certain situations? You mentioned insured mail, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Counsel did, under the present act, yes.

Mr. Weatherhead: So there is a modicum of liability at the present time.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we have at least drawn attention to what the effect of that is. We will see just what they intend. All we suggest is that the other committee look at the regulations, what is intended; that is all.

Are there any more comments on page 6?

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I do not want to delay the committee's consideration . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no.

Mr. Weatherhead: Since I think most of us just received this before question period this afternoon, I wonder if it would be useful if perhaps counsel could just give a tiny summary of each paragraph or page without our being unduly delayed. May I just ask for that, if it is agreeable to the committee?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Would you want us to go back?

Mr. Weatherhead: No, it is all right. I think we are getting into more important stuff from here on in, though.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Shall we start then at paragraph 7?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just on a point of order, I might say Svend Robinson, representing the NDP, will not be here this afternoon. I spoke to him before I came over, that is one of the reasons I was delayed, and he is quite in agreement with the report the way we had prepared it over the past few days. They are quite satisfied, but there could be some other changes and he felt that we would probably make whatever appropriate changes were necessary and he would go along with them. I think that is the sum and substance of what he said.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. Could you just briefly summarize, then? We will go paragraph by paragraph, starting with paragraph 7.

• 1550

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is the report that was prepared by the steering committee and it is the steering committee's report, not mine.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no. That is for the record, of course.

Mr. Eglington: No, that is for real.

[*Translation*]

de responsabilité et le reste, mais cela est sous réserve de tout règlement pouvant être établi et, ensuite, on réintroduit la responsabilité dans le règlement.

M. Weatherhead: Monsieur le président, n'existe-t-il pas actuellement une certaine mesure de responsabilité dans certaines situations? Vous venez de mentionner les envois assurés.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le conseiller l'a mentionné en effet, aux termes de la loi actuelle.

M. Weatherhead: Il existe donc actuellement une faible mesure de responsabilité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous avons au moins attiré l'attention sur l'effet de cette mesure. Nous verrons plus tard quelle est leur intention. Nous ne faisons que suggérer que l'autre comité examine ce qu'on a l'intention de faire en vertu du règlement, c'est tout.

Y a-t-il d'autres observations au sujet de la page 6?

M. Weatherhead: Monsieur le président, je ne veux pas retarder l'étude du comité . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais, pas du tout.

M. Weatherhead: Étant donné, je crois, que la plupart d'entre nous n'ont reçu ce texte qu'avant la période des questions cette après-midi, je me demande s'il ne serait pas utile que le conseiller nous présente un bref sommaire de chaque paragraphe ou page, sans retarder indûment les délibérations. Puis-je vous demander de le faire si le comité est d'accord?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Désirez-vous que nous retournions en arrière?

M. Weatherhead: Non, c'est très bien. Je crois cependant qu'à partir d'ici, le texte va traiter de questions plus importantes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouvons-nous donc commencer au paragraphe 7?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Puis-je soulever ici une question d'ordre et mentionner que le représentant du NPD, Svend Robinson, ne sera pas ici cette après-midi. Je lui ai parlé avant d'arriver et c'est l'une des raisons pour lesquelles je suis en retard. Il est tout à fait d'accord avec le rapport et la façon dont nous l'avons préparé au cours des derniers jours. Son parti est tout à fait satisfait, mais il pourrait y avoir d'autres changements et il estime qu'il serait d'accord avec les changements appropriés que nous pourrions apporter, le cas échéant. C'est là, je crois, la substance de ce qu'il m'a dit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Pouvez-vous alors faire un bref sommaire? Nous allons procéder par paragraphe, en commençant au paragraphe 7.

M. Eglington: Monsieur le président, ce rapport a été préparé par le comité directeur et il s'agit donc du rapport de ce comité et non du mien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non. A des fins officielles, bien sûr.

M. Eglington: Non. C'est tout ce qu'il y a de plus vrai.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I am willing to take full credit along with the rest of you.

Mr. Eglington: Paragraph 7 deals with the question of the definition of "mailable matter". There is a definition of sorts in the interpretation clause, Clause 2, and yet there is provision in Clause 17.(1)(a) for making a definition of "mailable matter" by regulation, and that is included in this Clause 17.(1)(a) as it is proposed to amend it. On principle, if you define something in the act itself, you ought not to be able to proceed to define it in some other way by regulation.

Now, the regulation that could be made could only be to broaden the definition because the one that is given in Clause 2 is in terms of including. So, the regulation could only say that in addition to the "message, information, funds or goods," the definition includes something else above and beyond that. The terms "goods" is not defined in the bill, and when the Canadian Trucking Association was before the committee they were very concerned about that particular item and they, if you will recall, recommended that if it were too difficult to define it in the act, it should be defined by regulation, provided there was opportunity for the industry to comment on the draft regulations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is everybody satisfied with that? Paragraph 8.

Mr. Eglington: Paragraph 8 is basically covered in the comments I just made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Eglington: Paragraph 9 is Clause 3, the one which would make the act, when passed, binding on the Crown in right of Canada or the Crown in dignity of a province and any agent of a province. The explanation that was given to the committee both by the minister and by the director of legal services for the postmaster general was that it was intended to make abundantly clear that the provincial governments and agencies were bound by the postal monopoly over letters.

The point that arises there is that once that is done, the provinces will be in the same position as any private company or organization at the present time in that their ability to collect and deliver their own internal mail is somewhat in doubt. So that unless there is some provision made in Clause 15 somewhere for an exclusion for internal mail—something more clear than Clause 15.(1)(e), which refers to the use of the word "casual"—provincial governments will be in the same quandary as private enterprises at present.

There is also the fact that, because the act will be made binding on the provincial Crowns, it will also bind the provincially-owned telephone companies and that will make them liable under Clause 42 to an obligation, breach of which is an offence, to carry without delay mail which, of course, will include electronic or optical mail.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, je veux bien en revendiquer le mérite avec tous les autres ici présents.

M. Eglington: Le paragraphe 7 traite de la question de la définition des «objets transmissibles». Cette clause d'interprétation, je veux parler de la clause 2, renferme une forme de définition et pourtant la clause 17. (1)*a*) prévoit l'établissement d'une définition des «objets transmissibles» par voie du règlement et cela est compris dans ladite clause 17 (1)*a*) tel qu'il est proposé de la modifier. En principe, si l'on définit quelque chose dans la loi elle-même, il ne devrait pas être possible de la définir de quelque autre façon dans le règlement.

Le règlement qui pourrait être établi sous ce rapport ne devrait pas pouvoir faire autre chose qu'élargir la définition dont les grandes lignes figurent à la clause 2. Par conséquent le règlement ne pourrait que stipuler qu'outre les termes «message, information, argent ou marchandises», la définition comprend quelque chose de plus vaste. Or le terme «marchandises» n'est pas défini dans le projet de loi et lorsque l'Association canadienne des camionneurs s'est présentée devant le comité, elle s'est beaucoup préoccupée de cette question et vous vous rappellerez sûrement qu'elle a recommandé que s'il se révélait trop difficile de définir ce terme dans la loi, on devrait le faire dans le règlement, à condition que l'on fournisse à l'industrie l'occasion de formuler ses commentaires sur le projet de règlement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que tout le monde est satisfait de cette explication? Passons donc au paragraphe 8.

M. Eglington: Les commentaires que je viens de formuler valent essentiellement pour le paragraphe 8.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exact.

M. Eglington: Le paragraphe 9 se rattache à la clause 3, c'est-à-dire celle qui ferait que la loi, une fois adoptée, serait obligatoire pour la Couronne du chef du Canada ou la Couronne du chef d'une province et de tout agent d'une province. Le ministre des Postes ainsi que le directeur des services juridiques de ce même ministère, ont expliqué au comité que l'intention du législateur était de rendre abondamment clair que les gouvernements et organismes provinciaux étaient tenus de se conformer au monopole postal sur les lettres.

Le point soulevé ici c'est qu'une fois ce texte de loi adopté, les provinces se trouveront dans la même situation qu'une société privée ou un organisme quelconque dans le moment, en ce sens que leur droit de lever et de livrer leur propre courrier interne est mis en doute. Par conséquent, à moins qu'une mesure d'exclusion quelconque ne soit prévue dans la clause 15 pour le courrier interne—quelque chose de plus clair que la clause 15. (1)*e*) qui se réfère à l'usage du terme «fortuit»—les gouvernements provinciaux éprouveront les mêmes difficultés que les sociétés privées à l'heure actuelle.

A noter également qu'en raison du fait que la loi sera rendue obligatoire pour la Couronne dans toutes les provinces, elle obligera du même coup les sociétés de téléphone appartenant aux provinces et cela les contraindra, en vertu de la clause 42, à livrer sans délai tout article de courrier, lequel comprend

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say, if I recollect correctly, the minister, when he came before us, seemed to be under the impression that you did not have to spell it out in the act and that the provinces were bound in the past, and this is just emphasizing. Our counsel does not quite agree on the legal opinion there. He thinks the Crown is not bound unless it is specifically mentioned, so that the fact that they have mentioned it makes it certain that they are, while there might have been some doubt about it before.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Certainly the rules of custom and usage should have some effect in a situation like this.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. Paragraph 10.

Mr. Eglington: That is self-explanatory.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes; Paragraph 11.

Mr. Eglington: This deals with Clause 17.(1)(m) which includes the power to make regulations for the holding of mail in any circonstances specified in the regulations.

• 1555

The explanation which has been given to the committee for this was that the post office wanted the new corporation to be able to hold up mail that was posted in large quantities for the benefit of the sender, which is already covered by the opening words of Clause 17.(1)(m) and to deal with situations arising in overseas mail directed to countries that have been subject to strikes, industrial disputes, insurrection or war. In order to confine the paragraph to that explanation, the steering committee essayed a piece of drafting which is at the foot of paragraph 11.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Senator Lafond.

Senator Lafond: It seems to me that the suggested addition reads a little bit awkwardly on what is now in the proposed bill, and I would suggest that possibly in our addition we should repeat "at the request" so that it could read: "or at the request of the government of any country or authority thereof . . ." because these are two distinct matters and then, at the tail end, "or in the event of industrial disputes or insurrection or war", and after the word "authority" there should be a punctuation mark of some sort there to indicate the strong distinction between circumstances which are not the same, possibly a semi-colon after the word "authority".

Mr. Eglington: Perhaps, Senator Lafond, we could certainly do that; if the Miscellaneous Estimates committee were to accept this suggestion, I am sure that the parliamentary draftsmen would have some input and the privilege of cleaning it up.

[*Translation*]

naturellement le courrier électronique ou optique, toute contravention à cette même clause constituant un délit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois ajouter que, si je ne m'abuse, lorsque le Ministre s'est présenté devant ce comité, il semblait avoir l'impression qu'il n'était pas nécessaire d'énoncer formellement cette obligation par le passé et que si on le stipulait formellement on ne ferait que souligner quelque chose qui existe déjà. Or notre conseiller ne partage pas cet avis juridique. Il croit que la Couronne n'a aucune obligation à moins que cela ne soit énoncé formellement dans la loi et que puisque ce fait est précisé dans ladite loi, il ne peut plus maintenant y avoir de doute quant à l'obligation des provinces tandis que dans cela il pourrait subsister quelque doute.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Les règles de l'usage et des coutumes devraient certainement valoir dans une situation comme celle-là.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Au paragraphe 10.

M. Eglington: Il est clair par lui-même.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui; au paragraphe 11.

M. Eglington: Ce paragraphe se rapporte à la clause 17.(1)*m*) qui comprend le pouvoir d'instituer des règlements pour la garde en instance du courrier dans toute circonstance précisée dans lesdits règlements.

A ce sujet il a été expliqué au comité que les Postes désiraient que la nouvelle société ait le pouvoir de garder, au bénéfice de l'expéditeur, du courrier posté en grosse quantité, cette mesure étant déjà prévue par le préambule de la clause 17.(1)*m*), et aussi le pouvoir de traiter adéquatement de situations touchant le courrier d'outre-mer expédié à des pays frappés par des grèves, des conflits industriels, une insurrection ou une guerre. Dans le but de limiter le paragraphe à cette seule explication, le comité directeur a proposé un texte qui figure au bas du paragraphe 11.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Le texte de l'addition proposée s'agence mal, il me semble, à celui de l'actuel projet de loi et je suggérerais que nous y répérions l'expression «à la demande» de façon à ce qu'il se lise comme suit: «ou à la demande du gouvernement de quelque pays, ou de quelque autorité s'y rattachant, que ce soit . . .». Il s'agit en effet de deux questions distinctes et à la fin, le texte se lirait ainsi: «ou dans le cas de conflits industriels, d'une insurrection ou d'une guerre». Après le mot «autorité» il devrait également y avoir une ponctuation quelconque pour indiquer la nette distinction entre des circonstances qui ne sont pas les mêmes. On pourrait peut-être mettre un point-virgule après le mot «autorité».

M. Eglington: Nous pourrions sûrement faire cela Sénateur Lafond. Si le comité des prévisions de dépenses accepte cette suggestion, je suis assuré que les rédacteurs parlementaires seraient honorés de contribuer à épurer le texte.

[*Texte*]

Senator Lafond: Very possibly, but still we should present the best that we can produce.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and I would expect if the post office come up with any other ideas they might want to extend that, that it does not cover everything, then they would expand the definition.

Senator Lafond: Oh, certainly.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All we are really saying is that they should be a little bit more particular in spelling out what they mean, rather than giving them carte blanche. But anyway, I would accept Senator Lafond's suggestion.

Senator Lafond: In that sense, let us give them a good example.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Could we have those changes again, please?

Senator Lafond: The insert there would read: "or at the request of the government of any country or any independent postal authority; or in the event of industrial disputes, insurrection or war".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right; paragraph 12.

Mr. Eglington: Paragraph 12 relates to Clause 17.(1)(o) which does not appear to be sufficiently broadly drafted if it is the intention, as the minister said it was, to have power to engage in the banking business. Clause 17.(1)(o) does not provide for the payment of interest on money deposited with the corporation, only on money transferred by the corporation.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, that does not extend the post office operations in any way, as I understand it.

Mr. Eglington: No, I do not think so, Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It transfers the existing operation from the department to the corporation.

Mr. Eglington: That is correct. The department could, if it wanted to, run a post office savings bank now, and as I understand it there are still a few accounts kicking around in that bank.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Paragraph 13.

Mr. Eglington: This relates to the proposed electronic funds transfer business of the corporation. This paragraph merely notes that from the evidence of the president of the Canadian Bankers' Association it appears that the post office was not a party to setting up the Canadian Payments Association. There appears to be somewhat of an hiatus somewhere or other in the planning, and the committee draws this to the attention of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates and the postmaster general.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now paragraph 14.

[*Traduction*]

Le sénateur Lafond: Sans doute, mais nous ne devrions pas moins présenter le meilleur texte qu'il est en notre pouvoir de réaliser.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et je présume que si les Postes ont d'autres idées à mettre de l'avant, les responsables songeront à élargir la définition.

Le sénateur Lafond: Sans aucun doute.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous cherchons simplement à dire que les responsables devraient être un peu plus précis dans leur énoncé plutôt que de donner carte blanche. De toute façon, je suis disposé à accepter la suggestion du sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: A ce propos, donnons-leur le bon exemple.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pouvez-vous répéter, s'il vous plaît, les changements proposés?

Le sénateur Lafond: L'addition se lirait comme suit: «ou à la demande de quelque pays que ce soit ou de quelque autorité postale indépendante que ce soit; ou encore dans le cas de conflits industriels, d'une insurrection ou d'une guerre».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Passons au paragraphe 12.

M. Eglington: Le paragraphe 12 se rapporte à la clause 17.(1)o), le texte de cette clause ne semblant pas assez vaste si l'on a l'intention, comme le ministre l'a déclaré, de disposer du pouvoir de s'engager dans le commerce de banque. En effet, la clause 17.(1)o) ne prévoit pas le paiement d'intérêts sur l'argent déposé à la société, mais uniquement sur les fonds virés par la société elle-même.

M. Baker (Nepean-Carleton): Si j'ai bien compris, monsieur le président, cela n'élargit en rien le champ des activités des postes.

M. Eglington: Non, je ne le crois pas monsieur Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela ne fait que consacrer le transfert des activités actuelles, du ministère à la société.

M. Eglington: C'est exact. Le ministère pourrait, s'il le voulait, exploiter actuellement une banque postale d'épargne et je crois d'ailleurs savoir qu'il se trouve encore quelques comptes dans cette banque.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Au paragraphe 13.

M. Eglington: Il se rapporte à la proposition du virement électronique de fonds pour la société. Le paragraphe note simplement que, selon le témoignage du président de l'Association canadienne des banquiers, il semble bien que les Postes n'aient pas contribué à l'établissement de l'Association canadienne des paiements. Il semble exister une lacune quelconque dans la planification et le comité attire l'attention du Comité permanent des prévisions de dépenses ainsi que celle du ministre des Postes sur ce point.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons donc au paragraphe 14.

[*Text*]

Mr. Eglington: This was a point relating to Clause 17.(1)(k)(ii) which was raised by the president of the Canadian Bankers' Association, that as they construed Clause 17.(1)(k)(ii) it would be possible for the corporation to engage in the funds transfer business without making any charge, thus undercutting the existing fund transfer business of competitors such as the banks. This paragraph merely draws this to the attention of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates.

• 1600

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Paragraph 15.

Mr. Eglington: This relates to Clause 17.(1)(q) and it was thought that as it stood it would enable regulations to be made by the corporation which could prohibit or regulate the use of machinery of its competitors in some lines of its business, and there has been an attempt made to re-draft Clause 17.(1)(q) to confine it to prohibiting or regulating the installation of the corporation's own machines for operation in its own lines of business.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Paragraph 16.

Mr. Eglington: This paragraph relates to Clause 17.(1)(t) which authorizes the corporation to make regulations implementing any postal agreement or arrangements entered into pursuant to this act. It was first thought that this related only to Clause 34 which enables the corporation, as the present post office is empowered to do, to enter into international agreements relating to postal matters and then implement them by regulation.

However, in the evidence of the Director of Legal Services to the Postmaster General, it was stated that Clause (17(1)(t) was not so confined and that it could extend to any agreement or arrangement that the corporation entered into with anyone. This appeared to be far too broad, and that if under Clause 17.(1)(t) which convers the power to make law implementing agreements, this should be confined to Clause 34 and, to the extent that it might be thought necessary, to Clause 17.(4), and that any other agreement or arrangement which the corporation enters into should be left to be governed by the law of contract.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have a query with regard to that last short paragraph. I was thinking there should be a change in the wording. If we are only going to change one word, we would change the word "see" to "understand". Or we could take out the double negatives, and just say: "In respect of other agreements or arrangements, your committee feels that the corporation should rely on the law of contract."

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In other words, make it a definite statement. That is a good idea.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

[*Translation*]

M. Eglington: Il porte sur un point qui se rattache à la clause 17.(1)k)(ii) et qui a été soulevé par le président de l'Association canadienne des banquiers, à savoir que selon l'interprétation de cette association de la clause 17.(1)k)(ii), il serait possible à la société de s'engager dans le commerce du virement des fonds sans exiger de frais et que cela lui permettrait de devancer des compétiteurs tels que les banques dans ce secteur particulier. Ce paragraphe ne fait qu'attirer l'attention du Comité permanent des prévisions de dépenses sur ce point.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Au paragraphe 15.

M. Eglington: Il se rapporte à la clause 17.(1)q) et on a pensé que dans sa forme actuelle, il permettrait à la société d'établir des règlements dans le but d'interdire ou de réglementer l'usage de la machinerie de ses compétiteurs dans certains secteurs des entreprises de ceux-ci. On a tenté de rédiger de nouveau la clause 17.(1)q) de façon à ce qu'elle se limite à interdire ou à réglementer l'installation des machines mêmes de la société relativement à des activités dans ses propres types d'entreprise.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Au paragraphe 16.

M. Eglington: Ce paragraphe se rapporte à la clause 17.(1)t), laquelle autorise la société à établir des règlements concernant l'application de quelque accord postal que ce soit ou quelque arrangement pris en vertu de cette loi. On a d'abord cru que cela se rapportait uniquement à la clause 34, laquelle autorise la société, tout comme d'ailleurs les Postes peuvent actuellement le faire, à contracter des accords internationaux relativement à des questions postales et à établir ensuite des règlements d'application s'y rapportant.

Le Directeur des services juridiques du ministère des Postes a cependant déclaré dans son témoignage que la clause 17(1)t) ne se limitait pas à ce genre d'accord, mais pouvait s'appliquer à tout accord contracté par la société ou à tout arrangement pris par elle avec qui que ce soit. Il a été considéré cependant que le pouvoir conféré en vertu de la clause 17.(1)t) de contracter des accords dont les termes sont applicables par la loi, était beaucoup trop vaste et devrait être limité à celui de la clause 34 et, dans la mesure jugée nécessaire, à celui de la clause 17.(4), et que tout autre accord contracté par la société ou arrangement pris par elle, devrait être régi par le droit des obligations.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Puis-je vous demander quelque chose au sujet de ce dernier et bref paragraphe? Je crois que nous devrions en modifier le texte. Si nous n'allions changer qu'un seul mot, il conviendrait de remplacer le terme «voir» par celui de «comprendre». Ou peut-être pourrions-nous supprimer le double négatif et dire simplement: «Pour ce qui est des autres accords ou arrangements, le comité estime que la société devrait se fonder sur le droit des obligations.»

M. Baker (Nepean-Carleton): On énoncerait, en d'autres termes, une déclaration précise. C'est une bonne idée.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Which verb do you want to use, Mr. Robinson?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, it will read as follows:

> In respect of other agreements or arrangements your Committee feels that the corporation should rely on the law of contract.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say that just to prove that I read that paragraph, there is a typographical error on Page 16. It says "national" instead of "natural" person—seven lines from the top of page 11 of the report. Oh, the other copies have the new version; I see, you are all absolved.

Mr. Hnatyshyn: That proves you got the wrong report.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I got the first one.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have the one with "national" in it, too.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now to paragraph 17.

Mr. Eglington: Paragraph 17 relates to Clause 37.(3), which is another one of those clauses that bring the regulation-making power in by the back door by introducing the words "subject to . . . the regulations. This one says:

> Notwithstanding any other Act or law, but subject to this Act and the regulations, nothing in the course of post is liable to demand, seizure or detention.

This subclause, therefore, contemplates the making of regulations, making mail subject to demand, seizure or detention. The explanation which was given to the committee was that this power was to be used to deal with matters that were inherently dangerous. There are at present prohibited mail regulations, and could also extend to permitting matter in the mail to be demanded by way of executions under civil judgment. The thought here is that breaking up the inviolability of the mail is too important a matter to be left to regulations in such a general way and that if there are to be regulations made breaking the inviolability of the mail, then the actual circumstances should be set out in Clause 37(3).

• 1605

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I wondered whether we should actually use the words "the inviolability of" in the last three lines of paragraph number 17; perhaps delete those three words. I do not really thing they add anything.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What was that again?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I said that the last three lines of paragraph 17 would read:

> The circumstances in which mail is to be given up should be more clearly set out than they are in clause 37(3).

[*Traduction*]

M. Eglington: Quels termes voulez-vous utiliser monsieur Robinson?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Eh bien, le texte se lirait comme suit:

> Pour ce qui est d'autres accords ou arrangements, le comité estime que la société devrait se fonder sur le droit des obligations.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois mentionner, ne serait-ce que pour prouver que j'ai lu ce paragraphe, qu'il y a une erreur de frappe à la page 16: on a écrit une personne «nationale» au lieu de «naturelle». Regardez à la 7e ligne à partir du haut de la page 11 du rapport. Oh, je vois que les autres exemplaires ont la nouvelle version. Alors je m'excuse.

M. Hnatyshyn: Cela prouve que vous avez la mauvaise édition du rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): On m'a donné la première édition.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'ai également l'édition renfermant le qualificatif «nationale».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons maintenant au paragraphe 17.

M. Eglington: Il se rapporte à la clause 37.(3), une autre de celles qui réintroduisent le pouvoir de réglementation par la porte arrière grâce à l'insertion de l'expression «sous réserve du . . . règlement». Cette clause stipule:

> Nonobstant toute autre loi, mais sous réserve de cette loi et du règlement d'application, aucune chose en voie d'expédition postale n'est assujettie à la sommation, la saisie ou la détention.

Cette sous-clause envisage par conséquent l'établissement d'un règlement qui assujettirait le courrier à la sommation, la saisie ou la détention. On a expliqué au comité que ce pouvoir devait être utilisé dans le cas d'envois postaux présentant un danger inhérent. Il existe actuellement une interdiction en ce sens dans le règlement et celle-ci pourrait être élargie de façon à rendre un envoi postal quelconque passible d'une sommation par voie d'exécution d'un jugement au civil. Le principe invoqué ici est que l'inviolabilité du secret épistolaire est une question trop importante pour être traitée dans le règlement à l'inviolabilité du courrier, les circonstances effectives devraient être énoncées dans la clause 37(3).

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me demande si nous devrions vraiment utiliser le terme «inviolabilité» dans les trois dernières lignes du paragraphe 17. Peut-être vaudrait-il mieux biffer ce terme. Je ne crois pas qu'il ajoute quoi que ce soit au texte.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous dites?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je dis que les trois dernières lignes du paragraphe 17 se liraient comme suit:

> Les circonstances dans lesquelles il doit être renoncé au courrier devraient être énoncées plus clairement qu'elles ne le sont dans le clause 37(3).

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think "in which the inviolability", inviolability meaning that it has got to reach there without being . . .

Mr. Eglington: Seized, demanded or whatever.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Where is that word used in the act?

Mr. Eglington: That is a noun to describe the other part of the substance of Clause 37(3), that nothing in the course of mail is liable to demand, seizure or detention. It is to be held inviolate while it is in the course of mail.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But it does not use the word.

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, because this is why I . . .

Mr. Eglington: That is the concept.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I appreciate, that but it just seemed to me that in view of the fact the word is not used in the act there is no reason why we should be using it here. Why are we making that assumption when that assumption is not made in the act?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that is a valid criticizm. I understand what Mr. Eglington intends; I give him the full credit for that word now, but maybe the general public would . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We are giving the mail a much higher connotation than the act does by using the word "inviolability", and that is why it just makes me wonder if we should be doing it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Perhaps we can think of another word that would better explain it.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I agree with the concept of the word. Whether it is true or not, I think the tradition has been the inviolate nature of the mail. If that is what we are trying to push here—there may be a better world for it—I think that is the tradition we have all grown up with and had concerns with over the years, so I would agree with the sentiments of the statement anyway.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I do too, but it is not used in the act, and we are using a word with regard to mail that is giving it sort of a very high level that is not even mentioned in the act. I just think we are not being quite realistic. If they used it in the act it would be entirely different, but they have not. I am not going to fight over it, but it just seems to me that we could throw out words that we did not need.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'il faudrait plutôt dire «les circonstances dans lesquelles il doit être renoncé à l'inviolabilité du courrier», ce dernier mot signifiant que le courrier doit parvenir à destination sans être assujetti à . . .

M. Eglington: Une saisie, une sommation ou quoi que ce soit.

M. Robinson (Etibicoke-Lakeshore): Où utilise-t-on ce mot dans la loi?

M. Eglington: C'est un substantif pour décrire l'autre aspect essentiel de la clause 37(3), à savoir qu'aucun objet postal en voie d'expédition est passible de sommation, saisie ou détention. Tout objet doit demeurer inviolable en cours d'expédition.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais ce mot ne figure pas dans le texte.

M. Eglington: Non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, et c'est pourquoi je . . .

M. Eglington: C'est le principe.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je m'en rends bien compte, mais il me semble que si le mot n'est pas utilisé dans la loi, il n'y ait aucune raison pour que nous l'utilisions ici. Pourquoi supposons-nous qu'il y a inviolabilité lorsque cela ne figure pas dans la loi?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que cet argument est valide. Je comprends l'intention de M. Eglington et je reconnais son mérite, mais il se peut que le public . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En utilisant le terme «inviolabilité», nous conférons au courrier une importance autrement plus grande que celle que la loi lui accorde, et c'est pourquoi je me demande si nous devrions le faire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être pourrions-nous trouver un autre mot qui conviendrait mieux.

M. Weatherhead: Je suis d'accord, monsieur le président avec l'idée que le mot exprime. Que l'on s'y conforme ou non, je crois que la tradition a toujours voulu que l'on respecte l'inviolabilité du courrier et c'est bien cette idée, n'est-ce-pas que nous cherchons à promouvoir ici. Peut-être existe-t-il un meilleur terme, mais je crois que c'est la tradition dans laquelle nous avons été élevés et que nous nous sommes souciés de préserver au cours des années. Je suis donc d'accord de toute façon avec l'esprit de la déclaration.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis d'accord aussi avec cette déclaration, mais on n'utilise pas le mot «inviolabilité» dans la loi et en l'utilisant ici à propos du courrier, nous conférons à celui-ci une très grande importance dont il n'est même pas fait mention dans la loi. Je crois que ce n'est pas tout à fait réaliste. Si on utilisait ce mot dans la loi, ce serait complètement différent, mais on ne l'a pas fait. Je ne vais cependant pas me disputer avec vous à ce sujet, mais il me semble tout simplement que nous devrions rejeter les mots dont nous n'avons pas besoin.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Is there not a word to encompass the phrase "nothing in the course of post is liable to demand, seizure or detention"? that means with respect to those things it is inviolate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think it is a good word to describe it. We can put the whole three in unless we can think of a better word.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, at least we are on the record with it now anyway.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will leave it, then.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Good; you are a great Canadian.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In fact, I thought of using it myself but when it was used, I patted myself on the back for being so smart.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It had a suspicious Australian ring about it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, Paragraph 18.

Mr. Eglington: Paragraph 18 draws attention to the very wide scope of regulation making power that would be conferred by Clause 17(1)(v). Now, with all the new modern business at the post office that it appears from evidence the post office is going into, it is not really dealt with in very much detail in the bill, and the obvious conclusion from this is that paragraph (v) will be the power which will be used to make the law governing the modern activities of the postal corporation. It is, therefore, a very broad grant of enabling power which is being given to the executive.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am warried about the word "skeletal", whether that is really what we wanted, or whether we would be using a word more like "limited", in a limited way rather than a skeletal way.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have used the word "skeletal" for a long time on this committee; we have a skeleton bill here; sorry.

• 1610

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): To me a "skeletal" way is sort of an outline, an overview. It is a much broader outline, whereas if you say "limited" it makes it much smaller.

Mr. Eglington: I think Mr. Robinson is correct, because the criticism of the bill is not so much that there is an outline of these things but that really they are there by omission more than statement.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, then, what could we substitute?

Mr. Eglington: We could say "sketchy".

Mr. Hnatyshyn: Superficial?

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): N'y a-t-il pas un mot qui engloberait l'idée exprimée par la phrase «aucun objet en voie d'expédition postale n'est passible de sommation, saisie ou détention»? Dans mon esprit cela signifie que ces objects sont inviolables.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que c'est un bon mot pour le décrire. Nous pouvons utiliser les trois termes si nous n'arrivons pas à trouver un mot plus approprié.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Au moins nous avons maintenant attiré officiellement l'attention sur cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vais donc laisser tomber.

M. Baker (Nepean-Carleton): Bon, vous êtes un Canadien exemplaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'estimais en fait qu'il s'agissait d'un mot excellent. Je ne me serais pas avisé de l'utiliser, mais lorsqu'il a été proposé, je me suis félicité d'avoir été aussi perspicace.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il avait une connatation qui évoquait le vote secret australien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. Au paragraphe 18.

M. Eglington: Le paragraphe 18 attire l'attention sur le très grand degré de pouvoir de réglementation que conférerait la clause 17(1)(v). Or le projet de loi ne traite vraiment pas de façon très détaillée de la nouvelle technologie à laquelle les postes feront manifestement appel et, de toute évidence, c'est du paragraphe (v) que proviendra le pouvoir de légiférer sur les activités modernes de la société postale. C'est donc une très vaste mesure de pouvoir qui est conférée là aux autorités.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me préoccupe de l'emploi du mot «sommaire» (skeletal). Est-ce vraiment ce que nous désirions ou ne devrions-nous pas plutôt utiliser le terme «limité», c'est-à-dire de façon limitée plutôt que de façon sommaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis navré mais notre comité utilise le mot «sommaire» depuis déjà longtemps. Nous nous trouvons actuellement devant un projet de loi sommaire (skeleton bill).

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pour moi une façon «sommaire» signifie une esquisse, un aperçu. Il s'agit de quelque chose de bien plus général. Si vous employez le terme «limité», cela devient plus restreint.

M. Eglington: Je crois que M. Robinson a raison. Le bill n'est pas critiqué du fait qu'il renferme un aperçu de ces choses, mais bien plutôt parce que ces choses y figurent par omission plutôt qu'en vertu d'une déclaration.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Par quel terme pouvons-nous alors le remplacer?

M. Eglington: Nous pourrions dire «schématique».

M. Hnatyshyn: Superficiel?

[*Text*]

Senator Lafond: "Sketchy" is not a bad word.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I was just going to say "are dealt with in a limited way" . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In a limited fashion, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I was just going to say "are dealt with in a limited way".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that, I think, gets it, does it not?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think it does.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Has anybody else got any suggestions?

Mr. Eglington: We could say "dealt with only in a limited way". Is that all right?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right; I will add that words so that it reads "only in a limited way".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does everybody agree on that?

Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Are there any other suggestions?

Senator Lafond: Yes, Mr. Chairman. The word "observes" in the last sentence to me sounds rather bland. I suggest we might say: "Your committee cannot easily accept that a law-making power of such great scope be conferred on the executive".

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, would the Senator be interested in taking out the words "cannot easily accept" or re-phrasing it to make it a definite statement that we . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But it is not up to us to accept or not, really.

Senator Lafond: I want to go a step beyond the word "observes". If the committee wants to go further on, I am willing to listen.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The original draft was considerably stronger than that.

Senator Lafond: It seems to me a bland conclusion to something we obviously attach some importance to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, we are addressing this, really, to the Miscellaneous Estimates Committee. It is a broad, general principle, I guess, of the committee, that we prefer to have things more spelled out.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would it be helpful if instead of using the word "observes" we use the word "notes". "Your committee notes", and that makes it a little more positive than just the word "observes".

Mr. Hnatyshyn: "Notes with displeasure." I mean, "notes" and "observes" have the same connotation. I think the Senator is trying to indicate the fact that we would recommend an amendment to the bill, in essence to limit the law-making ability of the executive.

[*Translation*]

Le sénateur Lafond: «Schématique» n'est pas si mauvais.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'allais justement proposer «sont traitées de façon limitée».

Le coprésident (sénateur Godfrey): «De façons limitée; Dites-vous?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, je propose: «sont considéré de façon limitée».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je crois que cela est approprié, n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis de cet avis

Le coprésident (sénateur Godfrey): Y a-t-il d'autres suggestions?

M. Eglington: Nous pourrions dire «sont traité seulement de façon limitée». Est-ce que cela convient?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'accord. Je vais ajouter ce mot, de sorte que la phrase se lira ainsi qu'il suit: «sont traitées seulement de façon limitée».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que tout le monde est d'accord là-dessus?

Convenu.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce qu'il y a d'autres suggestions?

Le sénateur Lafond: Oui, Monsieur le président. Le mot «observe» dans la dernière phrase me semble plutôt faible. Je suggère que l'on dise ceci: Le comité ne peut guère accepter qu'un pouvoir de réglementation d'une aussi grande étendue soit conféré aux autorités.»

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, le sénateur serait-il intéressé à enlever l'expression «ne peut guère accepter» ou à la rédiger de façon à en faire une déclaration catégorique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais ce n'est pas à nous qu'il revient réellement d'accepter ou de refuser.

Le sénateur Lafond: Je voudrais quelque chose de plus significatif que le mot «observe». Si le comité est de mon avis, je suis disposé à écouter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le texte original était beaucoup plus fort que cela.

Le sénateur Lafond: Cela me semble une conclusion bien banale eu égard à l'importance que nous attachons manifestement à cette question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, ce texte est destiné au Comité des prévisions de dépenses. Je crois qu'en principe notre comité préfère que les choses y soient énoncées de façon plus précise.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Serait-il préférable d'utiliser le mot «note» au lieu de «observe»? «Le comité note»; cela apporte quelque chose d'un peu plus positif que le mot «observe».

M. Hnatyshyn: «Le comité déplore». A mon avis «note» et «observe» ont la même force. Je crois que le sénateur désire faire remarquer que nous pourrions bien recommander que le bill soit amendé dans le but essentiel de limiter le pouvoir de réglementation des autorités.

[*Texte*]

Senator Lafond: Or that a strong, serious look be taken at this before it is adopted; that it is not just an observation made in passing, not just noting it. It seems to me that we should assert ourselves a little bit stronger than that since it deals with Clause 17.(1) which is within our jurisdiction.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, I am a bit uncertain as to the concern over Clause 17.(1)(v) myself. It seems to me that this is the general last enabling power, kind of a catch-all power. However, if we have clearly enough defined "monopoly functions" of the post office and the idea is that everything else is going to be in competition, I wonder why we are so concerned about a general enabling clause to pick up things that may happen in the future to let the corporation operate? Perhaps there is a good answer to that, but I am just confused at the moment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess it is just the general feeling on this committee in the past that these broad— You could bring in practically anything under Clause 17.(1)(v).

Mr. Eglington: And that has been the experience.

Mr. Weatherhead: No, but is that a difficulty, bringing in anything under Clause 17.(1)(v), I query, if they are not under the monopoly but just in competition with the wide world ? I just wonder about that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, it is not nearly as important as the monopoly; it is a problem.

Mr. Eglington: I think the important consideration is that when it is in competition with other enterprises, those other enterprises cannot make law relating to their business. The postal corporation will be able to. They will be making laws which, if breached, will render the offender liable to prosecution on indictment, not just summary conviction.

• 1615

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Could I try once again with another suggestion and have it read this way: "Your committee notes with concern that this provision confers a law-making power of great scope on the executive."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We were really sort of pushing it over on to the other committee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would that be acceptable?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Senator Lafond.

Senator Lafond: I have an alternative suggestion. In the following paragraph we say somewhere: "Your committee regards it as desirable", so why should we not regard this as undesirable?

An hon. Member: A nice balance.

[*Traduction*]

Le sénateur Lafond: Ou qu'il faudrait étudier cette question à fond avant qu'il ne soit adopté et qu'il ne s'agit pas d'une observation ou d'une simple note en passant. Il me semble que nous devrions nous affirmer davantage étant donné qu'il s'agit de la clause 17.(1), laquelle relève de notre compétence.

M. Weatherhead: je ne m'explique pas bien cette préoccupation au sujet de la clause 17.(1)v). Il me semble qu'il s'agit là du dernier pouvoir d'ordre général, d'une sorte de pouvoir omnibus. Si nous avons cependant défini de façon suffisamment claire les «fonctions de monopole» des Postes, l'idée exprimée ici étant que toutes les autres entreprises seront en compétition avec les Poste, je me demande pourquoi nous nous soucions tellement d'une clause conférant un pouvoir général de réglement sur ce qui pourrait se produire dans l'avenir de façon à ce que cette société puisse continuer à fonctionner. Peut-être existe-t-il une bonne réponse à cette question, mais dans le moment je ne comprends tout simplement pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le sentiment général des membres du comité est, je crois, que par le passé on introduisait pratiquement n'importe quoi à la faveur d'un texte conférant un pouvoir aussi général que la clause 17.(1)v).

M. Eglington: C'est ce que l'expérience nous a appris.

M. Weatherhead: Mais je me demande si cela crée une difficulté, à savoir le fait d'introduire n'importe quoi en vertu de la clause 17.(1)v), puisque la société n'a pas le monopole mais est simplement en compétition avec toutes les entreprises extérieurs? Je me le demande vraiment.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, cela est loin d'être aussi important que le monopole; c'est un problème.

M. Eglington: La considération importante, je crois, est celle-ci: lorsque la société postale est en compétition avec d'autres entreprises, ces dernières ne peuvent pas établir de loi relativement à leur commerce alors que la société postale elle, le pourra. Elle établira des lois qui, en cas de contravention, rendront le coupable passible de poursuite par voie d'accusation et non pas seulement de condamnation par la procédure sommaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Puis-je formuler une nouvelle proposition de texte qui se lirait ainsi qu'il suit: «Le comité s'inquiète du fait que cette disposition confère aux autorités un pouvoir de légiférer d'une grande étendue.»

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce que nous faisions vraiment c'était de référer en quelque sorte le problème à l'autre comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela serait-il acceptable?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: J'ai une autre suggestion. Dans le prochain paragraphe, il est mentionné ceci: «Le comité considère cela comme souhaitable». Alors pourquoi ne devrions-nous pas considérer la présente question comme non souhaitable?

Une voix: C'est un bon compromis.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): "Your committee takes the view that this provision, which confers a law-making power of great scope on the executive, is undesirable".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have got to have some kind of a . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): "Of great scope" we say.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): How did you say that?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): "Your committee takes the view that this provision, which confers a law-making power of great scope on the executive, is undesirable".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and then we just throw it back on the other committee.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is a sort of a general thing that we have done in the past.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I cannot fight all this power.

the Joint Chairman (Senator Godfrey): We will move on now to paragraph 19.

Mr. Hnatyshyn: It will be interesting to see whether the other committee ignores our strong plea. We will link arms and assault the committee.

Mr. Eglington: Paragraphe 19 relates to the committee's support of the idea of notice and comment procedures and particularly in the case of regulations to be made under paragraphs (h), (a), (b), (c), (i), (k) (ii), (m) and (v) of Clause 17,(1).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Notice and comment is a matter, as everyone knows, that is dear to my heart, and it really is being adopted more and more by government departments on a voluntary basis.

Mr. McCauley: On a point of clarification; this refers to setting rates?

Mr. Eglington: Clause 17.(1)(h) refers to rates; the other subclauses do not, but it is only in respect of setting the first class letter rate that the regulations are going to be published and made known before the regulations themselves are made.

Mr. McCauley: I think, Mr. Chairman, we would, for the public record, want to register some disagreement with the phraseology here, or the intent. Given the fact that we believe the post office would be subject—with regard to rates, at least—to the marketplace, our rates would have to be competitive; otherwise we would lose the business. We have some reservations about that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Of course your rates do have to go in certain respects to the transport commission.

Mr. Eglington: That is the letter rates.

[*Translation*]

M. Baker (Nepean-Carleton): «Le comité est d'avis que cette disposition, du fait qu'elle confère aux autorités un pouvoir de légiférer d'une grande étendue, n'est pas souhaitable».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il nous faut quelque chose de . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Nous disons bien «d'une grande étendue».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Puis-je vous demander de nouveau quel est le texte de votre proposition?

M. Baker (Nepean-Carleton): «Le comité est d'avis que cette disposition, du fait qu'elle confère aux autorités un pouvoir de légiférer d'une grande étendue, n'est pas souhaitable».

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord et nous la mettons ensuite simplement entre les mains de l'autre comité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est la pratique générale que nous avons adoptée dans le passé.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il ne me reste plus qu'à m'incliner.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons maintenant au paragraphe 19.

M. Hnatyshyn: J'ai hâte de voir si l'autre comité tiendra compte de notre exhortation. Sinon, nous nous unirons et prendrons le comité d'assaut.

M. Eglington: Le paragraphe 19 traite de l'appui accordé par le comité aux procédures d'avis et commentaires, particulièrement dans le cas des règles qui seront établies en vertu des alinéas *h*), *a*), *b*), *c*),(i), *k*), (ii), *m*), et *v*) de l'article 17.(1).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Comme chacun le sait, la question des avis et commentaires me tient à cœur et d'ailleurs les ministères l'adoptent maintenant de plus en plus de façon spontanée.

M. McCauley: Puis-je vous demander si l'on se réfère ici à l'établissement des tarifs.

M. Eglington: L'alinéa 17.(1)*h*) se rapporte aux tarifs, mais les autres non. C'est uniquement dans le cas de la fixation des tarifs pour le courrier de première classe que les projets de règlements seront publiés et connus avant que les règlements eux-mêmes soient établis.

M. McCauley: Je crois qu'il conviendrait ici, M. le président, ne serait-ce que pour en informer le public, de faire état de notre désaccord avec le texte utilisé ici, ou avec l'intention. Étant donné, comme nous le croyons, que les postes seraient exposées, du moins en ce qui a trait aux tarifs, à la concurrence du marché extérieur, il faudrait que nos taux soient compétitifs, sans quoi nous perdrions la clientèle. Nous avons certaines réserves à formuler à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Bien sûr, les taux doivent sous certains rapports être présentés à la commission des transports.

M. Eglington: Cela vaut pour le tarif du courrier de première classe.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, just the letter rates. I think it is a matter of judgment. I think probably it could be announced a little beforehand so that the public would have a chance to register any protests they want before they become effective, rather than after.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems only fair, particularly when you are talking about a potential monopoly situation.

Mr. Weatherhead: But we are not, though.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In some areas there would be a monopoly.

Mr. Weatherhead: I think I have just joined Mr. McCauley, Mr. Chairman, in reserving my position until perhaps we are able to question the minister more on this point in the other committee as it is going through, whether there will be, in effect, certain limited monopolies in certain areas, but I think we are content not to hold up matters at the present stage here.

• 1620

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Do you propose that we leave it the way it is?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Leave it the way it is, but he is on the record as reserving . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes, that is understandable.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will now move on to paragraph 20.

Mr. Eglington: Since you have been labelling me with authorships you can deal with your own paragraph.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have two cosmetic suggestions to make here: one is that in the last sentence of the first paragraph, the word should be "directly" instead of "direct".

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I thought the same myself.

Mr. Eglington: The word "directly" is grammatically incorrect. "Directly" means immediately.

An hon. Member: Where are we?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The last line of the first paragraph: "—if we had reported direct to them".

Mr. Eglington: "Direct" is the correct adverb.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Why do you not put "immediately".

Mr. Eglington: Because we do not mean immediately; we mean to that committee without going back to the House of Commons.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, seulement le courrier de première classe. Je crois qu'il faut user ici de jugement. On pourrait probablement l'annoncer un peu avant la promulgation afin que le public ait l'occasion de faire quelque protestation que ce soit avant l'entrée en vigueur du nouveau tarif plutôt qu'après.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela ne serait que justice, surtout lorsqu'il s'agit d'une situation qui est virtuellement un monopole.

M. Weatherhead: Mais il ne s'agit pas d'un monopole cependant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Dans certains secteurs il y aurait effectivement monopole.

M. Weatherhead: Monsieur le président, je me joins donc à M. McCauley et je réserve mon jugement jusqu'à ce que nous puissions possiblement interroger le ministre davantage sur ce point, dans l'autre comité, au cours de l'examen de ce bill. Nous voudrons alors nous assurer s'il existera effectivement un monopole limité dans certains secteurs. Pour le moment nous ne désirons pas cependant retarder les procédures.

M. Baker (Nepean-Carleton): Proposez-vous que nous laissions la question telle quelle?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'il laisse la question telle quelle, certes, mais il n'a pas moins formulé des réserves qui figurent au procès-verbal.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui, cela est compréhensible.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Passons maintenant au paragraphe 20.

M. Eglington: Puisque vous m'avez déjà attribué la qualité d'auteur, à vous maintenant de vous occuper de votre propre paragraphe.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aurais deux corrections peu importantes à suggérer ici. En premier lieu, dans la dernière phrase du premier paragraphe, on devrait employer le mot «*directly*» et non pas «*direct*».

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ce que j'avais pensé aussi.

M. Eglington: Du point de vue grammatical, le mot «*directly*» est incorrect. Il signifie «immédiatement».

Une voix: Où sommes-nous rendus?

Le coprésident (sénateur Godfrey): A la dernière ligne du premier paragraphe: «. . . si nous avions été directement responsable envers eux».

M. Eglington: Le terme anglais «direct» est l'adverbe qui convient.

M. Baker (Nepean-Carleton): Pourquoi ne mettez-vous pas «immédiatement».

M. Eglington: Parce que nous ne voulons pas dire «immédiatement». Nous voulons dire que nous sommes directement responsables envers ce comité sans repasser par la Chambre des communes.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Under our report we had recommended that we would report to the other committee, and the fact is that now we are reporting to the House of Commons, from a practical point of view.

Senator Lafond: This establishes how we miss Senator Forsey.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The other one I was going to make is that last line. It should say: ". . . of all enabling clauses in a bill "are" referred to your committee".

Mr. Eglington: No, the subject matter is singular.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Okay, then, it is correct the way it is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I should draw your attention to why we say "all" there. There were some enabling clauses in this bill that were not referred to us. We are talking about the future, that is all.

Mr. Weatherhead: Mr. Chairman, do we have comments from our counsel regarding this paragraph? Paragraph 20, that is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): His comment was that I was responsible for it.

Mr. Weatherhead: I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Actually, Mr. Beatty did the first draft and I redrafted it extensively.

Mr. Weatherhead: Did we have comments from you, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I agree with every word of it.

Mr. McCauley: That is the best piece of drafting . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think, seriously, that the process has worked on this occasion, and I hope that the report is accepted by the government and the minister as being helpful in the legislative process. I think we really have kept it non-partisan. There can be honest differences of opinion about things. We do not have to take the final responsibility, that is in the other committee, so if we have made a mistake or it is not correct it is not going to be fatal. The other people will exercise their own judgment in what we say.

Senator Lafond: We are tooting our own horn, no one else does.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think we are just putting in a plug there to encourage . . . I think it was the minister who came up with the idea that the subject matter only be referred, so we do not have any power to suggest amendments or anything. I think it was a very good idea. It means that we can operate under the recommendations we made in the report without amending the rules of the House,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avions recommandé dans notre rapport que nous devrions être responsables envers l'autre comité et, en fait, sur le plan pratique nous sommes maintenant responsables envers la Chambre des communes.

Le sénateur Lafond: Cela prouve bien à quel point le Sénateur Forsey nous manque.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En deuxième lieu, je désirerais attirer l'attention sur la dernière ligne qui, selon moi, devrait être rédigée comme suit: «. . . de toutes les dispositions habilitantes dans un bill «soient» soumises à votre comité».

M. Eglington: Non, le sujet ici est singulier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien, le texte est approprié alors dans sa forme actuelle.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je devrais sans doute attirer votre attention sur la raison pour laquelle nous disons «toutes» ici. Le bill renfermait des dispositions habilitantes qui ne nous ont pas été soumises. C'est tout simplement une mesure de prévoyance.

M. Weatherhead: Monsieur le président, y a-t-il des commentaires de la part de notre conseiller au sujet de ce paragraphe, c'est-à-dire le paragraphe 20?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il a déjà dit que j'en étais responsable.

M. Weatherhead: Je m'excuse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est effectivement M. Beatty qui a fait le premier jet et je l'ai rédigé de nouveau en grande partie.

M. Weatherhead: Y a-t-il des commentaires de votre part, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je suis parfaitement d'accord avec le texte.

M. McCauley: C'est le texte le mieux rédigé . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois sincèrement que nous avons fait du bon travail et j'espère que le gouvernement et le Ministre accepteront ce rapport et reconnaîtront qu'il est d'une aide précieuse au processus législatif. Je crois que nous l'avons vraiment maintenu au-dessus de la partisanerie politique. Il peut, bien sûr, exister de sincères divergences d'opinion au sujet de diverses questions. Il ne nous appartient pas d'en endosser la responsabilité finale, cela étant l'affaire de l'autre comité, et si nous avons commis une erreur ou fait une incorrection cela ne sera pas un drame. Les membres de l'autre comité useront de leur propre jugement vis-à-vis de ce que nous avons dit.

Le sénateur Lafond: Bien sûr nous prêchons ici pour notre paroisse, puisque personne d'autre le fait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que nous ne faisons ici qu'insérer un mot d'encouragement . . . Je crois que c'est le ministre qui a eu l'idée que le sujet seulement devait être renvoyé, de telle sorte que nous n'avons pas le pouvoir de suggérer des amendements ou quoi que ce soit. Je crois que c'est une excellente idée. Cela signifie en effet que nous pouvons nous en tenir aux recommandations que nous avons

[*Texte*]

or anything. By this device which has been used in the Senate for about 10 years . . .

Mr. Reid (St. Catharines): We want the support of Mr. Weatherhead in the general estimates committee when this report comes in.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): As I recollect, was it not a compromise that arose following our Joint Chairman's speech in the House . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . on second reading? There was a discussion that occurred between the postmaster general and our Joint Chairman, Mr. Beatty, and as a result that good suggestion of the postmaster general's . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think this was a compromise. There was a threat of its being held up if it did not come, but we had hoped it would be more voluntary in the future. The committee, having established its credentials by this operation, might be used more frequently.

Does everybody agree now on the report? Would somebody move that it be adopted?

Mr. Hnatyshyn: Before we do that, I am just curious. There was some sort of suggestion, and I do not want to put counsel in an embarrassing position, that the draft is the work of the drafting committee. I wonder if it would be appropriate to ask counsel if, as independent counsel, knowing he likes to express his views independently, if there is any aspect of the report in particular about which he feels that he would have made a recommendation that is not contained in the report. I do not want to embarrass him, but on the other hand I think it is fair; he has given us good counsel and advice.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is legitimate, because after all he did make representations to the steering committee, and various other things. I think individual members of the committee are entitled to ask his legal opinion. We try to extend him a bit beyond just giving us legal advice, but for giving us advice generally; then we have to exercise the final political decision. Have you any particular comments you would like to make?

• 1625

Mr. Eglington: There is one matter, Mr. Chairman, and I appreciate the opportunity of putting it on the record. It relates to Clause 33(1) and Clause 33(6). These provisions in Clause 33 have been taken more or less from the existing act but there have been a few changes, and in the (*c*) change there is provision by the combination of Clause 33(1) and Clause 33(6) for the making of regulations which could render mail from the Governor General and mail to the Governor General subject to postage. I think that is highly undesirable as a matter of principle. There is also the situation that it is possible under the draft of Clause 33 that the postal corporation itself will make the regulations governing mail to and

[*Traduction*]

formulées dans le rapport sans modifier les règles de la Chambre ou quoi que ce soit. Grâce à ce procédé utilisé au Sénat depuis environ 10 ans . . .

M. Reid (St. Catharines): Nous désirons avoir l'appui de M. Weatherhead lorsque ce rapport sera présenté au Comité des prévisions de dépenses.

M. Baker (Nepean-Carleton): Si je me rappelle bien, n'est-ce pas un compromis qui a été adopté à la suite du discours à la Chambre de notre coprésident . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact.

M. Baker (Nepean-Carleton): . . . en deuxième lecture? Une discussion s'est élevée entre le ministre des Postes et notre coprésident, M. Beatty, et c'est à la faveur de celle-ci que le ministre des Postes a formulé cette bonne suggestion.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'il s'agissait d'un compromis. Il y avait danger qu'il soit retardé s'il n'était pas présenté, mais nous avions espéré qu'il serait plus spontané dans l'avenir. Du fait que le comité, grâce à cette action, a établi sa crédibilité, il se peut qu'il soit désormais utilisé plus fréquemment.

Est-ce que tout le monde est d'accord avec le rapport? Quelqu'un veut-il en proposer l'adoption?

M. Hnatyshyn: Avant que nous le fassions, me permettrait-on de poser une question? Il a été en quelque sorte suggéré, et je ne veux pas mettre ainsi le conseiller dans l'embarras, que le texte est le travail du comité de rédaction. Je me demande s'il siérait de prier le conseiller, à titre de spécialiste indépendant et désireux d'exprimer ses vues de façon autonome, s'il existe un aspect particulier du rapport au sujet duquel il estime qu'il aurait formulé une recommandation qui n'y figure pas. Je répète que je ne veux pas l'embarrasser, mais je crois par contre que cela est juste puisqu'il nous a été d'excellent conseil.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que cette demande est légitime, car après tout il a effectivement formulé des revendications auprès du comité directeur et il a pris diverses autres initiatives. Je crois que les membres du comité ont le droit de lui demander son opinion professionnelle. Nous l'incitons vraiment à nous donner un avis général qui soit quelque peu hors du champ du conseil professionnel. C'est à nous qu'il appartient ensuite de prendre la décision politique finale. Y a-t-il des commentaires particuliers qu'il vous plairait de formuler?

M. Eglington: J'aimerais attirer l'attention sur une question, monsieur le président, et je vous sais gré de me procurer l'occasion de consigner cela au procès-verbal. Il s'agit de la clause 33(1) et de la clause 33(6). Les dispositions de la clause 33 proviennent en grande partie de la loi existante, mais il y a eu quelques modifications. En raison du changement apporté dans l'alinéa *c*), il serait maintenant possible en combinant les clauses 33(1) et 33(6) d'établir une règle en vertu de laquelle le courrier en provenance et à destination du Gouverneur général serait assujetti au port. Or je crois que, question de principe, cela n'est nullement souhaitable. Il est également possible, en vertu de l'énoncé de la clause 33, que la société

[*Text*]

from the Governor General instead of the Governor in Council making them, and I think that is undesirable also. My own recommendation would have been that 17(1)(*u*) would have had a restriction in it so that it would have read:

> dealing with any matter that any provision of this Act, other than section 33, contemplates being the subject of regulations

I think 33(1) and (6) need to be redrafted to make crystal clear that under no circumstances can mail to and from the Governor General be subject to postage.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I must say those views were presented to the steering committee. We considered them and we decided in our judgment that we would not include them in the report.

Mr. Hnatyshyn: May I ask you gentlemen the reason for it?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I was not that worried about the Governor General. It starts off by saying, subject to regulations the Governor General gets free postage. I am not too worried about whether the Governor General might be restricted slightly by the regulations about the free postage. If it is established he is to get free postage, then there may be some restriction. I do not know. I just did not think it was of that great concern, although I guess it would, strictly speaking, come in under our terms because the regulations do refer back to Clause 17, so that was a matter of judgment.

Mr. Eglington: I should have pointed out that what appeared so stark about it was that whereas mail to or from the Governor General could be subject to postage, mail to or from the clerks of the Houses or the parliamentary librarian or the associate parliamentary librarian is guaranteed by the statute and can not be touched.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I really did not think that for mail to and from the Governor you could take away the fact that it is free of postage, but they may restrict it for the Governor General's staff, the size of mail, or something like that.

Mr. Eglington: The Governor General's staff is not the Governor General.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, that could be an argument. As I say, we considered that in the committee.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, is there any reason why we should not put the Governor General in the same position as the parliamentary librarian and the clerk of both Houses of Parliament? When you think of it, is there any reason why not?

[*Translation*]

postale établisse elle-même, en lieu et place du gouverneur en conseil, le règlement touchant le courrier en provenance et à destination du Gouverneur général, et je crois que cette mesure n'est pas souhaitable non plus. Je serais d'avis que l'on apporte une restriction dans l'alinéa 17(1)*u*), de façon à ce qu'il se lise ainsi qu'il suit:

> touchant quelque question que ce soit qu'une disposition quelconque de la Loi, exception faite de l'article 33, envisage comme pouvant faire l'objet d'un règlement

Je crois qu'il est nécessaire de récrire les clauses 33(1) et (6) de façon qu'il soit absolument clair que le courrier en provenance et à destination du Gouverneur général ne sera pas assujetti au port en quelque circonstances que ce soit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je dois mentionner que ces vues ont été présentées au comité directeur. Nous les avons examinées et nous avons décidé de ne pas les inclure dans le rapport.

M. Hnatyshyn: Puis-je, messieurs, vous demander pour quelle raison?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Eh bien, je n'était vraiment pas très inquiet au sujet du Gouverneur général puisque le texte stipule d'abord que, sous réserve du règlement, le Gouverneur général jouit du privilège de la franchise postale. Je ne me préoccupe pas tellement que ce privilège du Gouverneur général puisse subir une légère entorse du fait du règlement sur la franchise postale. S'il est établi qu'il doit jouir de la franchise postale, il peut alors y avoir certaines restrictions. Je ne sais pas. J'ai tout simplement cru qu'il n'y avait pas là matière à préoccupation quoique, je suppose qu'à strictement parler, cela devrait relever de nos attributions puisque le règlement se reporte effectivement à la clause 17. C'était donc une question de jugement.

M. Eglington: J'ai oublié de mentionner ce qui faisait paraître cette clause si brutale, à savoir que le courrier en provenance ou à destination du Gouverneur général pourrait être assujetti au port alors que la loi garantit le privilège de la franchise postale à l'endroit des greffiers de la Chambre, du bibliothécaire du parlement ou du bibliothécaire associé du parlement, et que ce privilège est inviolable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai vraiment cru que l'on ne pourrait pas retirer le privilège de la franchise postale au courrier en provenance et à destination du Gouverneur général, mais qu'il se pourrait cependant que l'on restreigne ce privilège à l'égard du personnel du Gouverneur général, en rapport avec le volume du courrier ou quelque autre aspect de ce genre.

M. Eglington: Le personnel du Gouverneur général n'est pas le Gouverneur général.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh, cela est discutable. Comme je le disais, nous avons examiné la question en comité.

M. Baker (Nepean-Carleton): Y a-t-il une raison quelconque, monsieur le président, pour que nous ne puissions pas mettre le Gouverneur général sur le même pied que le bibliothécaire parlementaire et les greffiers des deux Chambres du Parlement? A bien y réfléchir, existe-t-il une raison pour que nous ne puissions pas le faire?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, I . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): If that is the case, why do not we include it?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think a recommendation could be made. This clause does not really fall within our terms of reference to the committee anyhow.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that was one other thing.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We only have a term of reference for Clauses 2, 3 and 17 and we have stretched beyond that making observations. Now, we can make that observation. That observation could be made . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): If it is outside the terms of reference, then we can only make an observation and it is an observation for the guidance of the Miscellaneous Estimates Committee, I think.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think what we should say, if I might, that the observations of the people here today should be drawn to the attention of the committee, but as far as getting them into the report, I . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think our report should really be confined as much as possible to the terms of reference unless there are other clauses that refer to the clauses that have been specifically referred to us. In my view, this Clause 33 does not specifically refer to any of the clauses that have been referred to us. I think that we should certainly suggest to the people on the Miscellaneous Estimates Committee that they read the minutes because we had some dialogue on this section. Our counsel has referred to it as well, but we thought that it really did not specifically fall within our terms of reference, did not relate to any of the sections that were before us, and therefore should not be included.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It says "Subject to regulations made pursuant to subsection (6)" you see, not pursuant to Clause 17 and then Clause 33, and that was not referred to.

Mr. Eglington: The connection is somewhat tenuous in that it depends upon the argument that proceeding under 17(1)(u) the postal corporation can do what subclause (6) says the Governor-in-Council is to do, and the observation is now being made and I trust . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): "Contemplates being the subject of regulations". Even more, this provides for it specifically in Clause 33 and, of course, that again comes in under our last observation, that all enabling clauses should be referred to us, which they were not in this particular case. There were only two or three.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Well, could we leave it this way. The observations have been put by counsel; there have been coments by the members. Could you, sir, arrange to draw to the attention of the chairman of the committee—I mean

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, je . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Dans ce cas, pourquoi ne pas inclure cela dans le rapport?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il serait possible, je crois, de formuler une recommandation. De toute façon, cette clause ne relève vraiment pas des attributions de notre comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, c'était un autre aspect dont il fallait tenir compte.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nos attributions ne valent que pour les clauses 2, 3 et 17 et jusqu'ici nous les avons outrepassées pour formuler des observations. Nous pouvons donc formuler aussi cette observation particulière. Cette observation pourrait être formulée . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Si cela ne relève pas de nos attributions, nous ne pouvons, je crois, que formuler une observation pour la gouverne du Comité des prévisions de dépenses.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si vous permettez, je crois que nous devrions dire que les observations de l'assemblée ici présente devraient être portées à l'attention du comité. Pour ce qui est cependant de porter ces observations au rapport, je . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que notre rapport devrait se restreindre autant que possible au cadre de nos attributions à moins qu'il n'existe d'autres clauses qui se rapportent à celles qui nous ont été particulièrement confiées. A mon avis, la clause 33 ne se rapporte pas spécifiquement à l'une quelconque des clauses qui nous ont été confiées. Je crois que nous ne devrions pas oublier de suggérer aux membres du Comité des prévisions de dépenses qu'ils lisent le procès-verbal parce que nous y avons conféré au sujet de cet article. Notre conseiller s'y est reporté également, mais nous avons cru que cette clause ne figurait vraiment pas dans le cadre de nos attributions, ne se rapportait à aucun des articles qui nous étaient présentés et, par conséquent, ne devrait pas être incluse.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le texte stipule «Sous réserve du règlement établi en vertu du paragraphe (6)», vous voyez, non en vertu de la clause 17 et ensuite de la clause 33; donc cela n'était pas de notre ressort.

M. Eglington: Le rapport est plutôt ténu en ce sens qu'il repose sur le raisonnement qu'en vertu de l'alinéa 17(1)*u*), la société postale peut faire ce que le paragraphe (6) dit que le gouverneur en conseil est tenu de faire. Je formule donc par la présente cette observation et j'espère . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): «envisage comme pouvant faire l'objet d'un règlement». Qui plus est, la clause 33 prévoit spécifiquement ce cas et, bien sûr, cela se rapporte de nouveau à notre dernière observation, à savoir que toutes les clauses habilitantes devraient nous être renvoyées, ce qui ne s'est pas produit dans ce cas particulier. Il n'y en a eu que deux ou trois.

M. Baker (Nepean-Carleton): Eh bien, est-ce que nous ne pouvons pas en rester là? Le conseiller a formulé des observations et certains membres y sont allés de leurs commentaires. Pouvez-vous, monsieur le président, attirer l'attention du prési-

[*Text*]

officially—the observations that have been made and perhaps consider asking that they take a look at it? We cannot go much beyond that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Can we do this. I do not know when this report will be tabled. We want to get copies of the report in the hands of the members of the other committee as quickly as possible. If we instruct the clerk to distribute it right way, suppose we also instruct the clerk to see that the typewritten procedures of these observations are sent to the members of the other committee before they are printed as well.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is a good idea.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Otherwise, there is going to be a long delay.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Yes; I am not anxious to hold it up, I must say. I want you to know that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Does everybody agree then we do send . . .

Mr. Reid (St. Catharines): Mr. Chairman, I know I am throwing another arrow through this bow, but I would have thought that counsel might have been authorized to make a further expansion of his comments. We did face rather boldly in a little aspect a moment ago saying that we should be a little more positive in our comments and directions. Then we directed our comments to this clause, but throughout the whole course of discussions before this committee—and we are dealing with regulations—our counsel has referred to regulations coming in the back door.

Just taking a look at that Clause 33 in itself, there are about three different ways; it is a terrible job of drafting. I know what the problem is. They do not want to make decisions now as to which way they want to go. As you outlined Clause 33(1), "Subject to regulations made pursuant to subsection (6)". Then you say the Governor General should have free postage. Take a look at the next clause, Clause 33(2):

> Subject to subsection (3), mail transmitted by post to or from".

Look at subclause (3). Subclause (3) says:

> Subject to regulations made pursuant to subsection (6) . . .

It seems to me that the whole bill is caught in a thrust of the use of regulations in a different manner from that which we are used to.

It is not clear. There is very little positive or of a direct nature that you could point out here that is going to be just as we were talking about a minute ago on the liability or no liability. The bill says, no liability but says it is subject to regulations; you might have liability—for a matter as major as that. I would think that in the comments of counsel in talking about this particular section and regulations and regulatory

[*Translation*]

dent du comité—je veux dire officiellement—sur les observations qui ont été formulées et songer peut-être à lui demander que le comité les étudie? Je crois que nous ne pouvons guère aller plus loin.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que nous pouvons faire cela? J'ignore quand ce rapport sera déposé et nous voulons en remettre des exemplaires entre les mains des membres de l'autre comité le plus tôt possible. Nous pourrions donner instruction au greffier de le distribuer immédiatement, avant qu'il ne soit imprimé, et je suppose que nous pouvons lui demander aussi de voir à ce que le procès-verbal renfermant ces observations soit envoyé en même temps aux membres de l'autre comité.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est une bonne idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Autrement, cela prendra beaucoup de temps.

M. Baker (Nepean-Carleton): Oui et je dois dire que je ne tiens pas du tout à ce qu'il soit retardé. Je veux que vous sachiez cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est-il d'accord pour que nous envoyions . . .

M. Reid (St. Catharines): Je me rends compte, monsieur le président, que je complique encore les choses, mais j'aurais pensé que le conseiller aurait pu être autorisé à poursuivre ses commentaires. Il y a un moment nous avons traité d'un aspect secondaire de façon plutôt incisive en déclarant que nous devrions être un peu plus positifs dans nos commentaires et directives. Nos commentaires ont ensuite porté sur cette clause, mais pendant toute la discussion devant ce comité—et nous traitons d'un règlement—notre conseiller a parlé de règlements introduits par la porte arrière.

Il y a, je crois, trois façons différentes dont nous pouvons interpréter cette clause 33 en elle-même. Le texte en est rédigé de façon horrible. Je comprends le problème. Les autorités ne veulent pas prendre de décisions maintenant quant à la direction qu'elles désirent emprunter. Comme vous l'avez souligné, la clause 33(1) stipule: «Sous réserve du règlement établi en vertu du paragraphe (6)». Vous déclarez ensuite que le Gouverneur général devrait jouir de la franchise postale. Eh bien, jetez un coup d'œil sur la clause 33(2) qui suit, à savoir:

> Sous réserve du paragraphe (3), le courrier transmis par la poste en provenance ou à destination.

Et voici maintenant ce que dit le paragraphe (3):

> Sous réserve du règlement établi en vertu du paragraphe (6) . . .

Il me semble que l'ensemble du projet de loi est assujetti à une utilisation du règlement qui est différente de celle que nous connaissons.

Cela n'est pas clair. On y trouve très peu de déclarations qui soient positives ou de nature directe et je reviens à ce que nous mentionnions tantôt au sujet de la responsabilité ou de la non-responsabilité. Le bill décrète qu'il n'y a pas responsabilité mais il ajoute qu'une telle disposition est énoncée sous réserve d'un règlement ultérieur. Or pour une question aussi importante que celle-là, il pourrait y avoir responsabilité. Je croirais

[*Texte*]

powers he might be authorized to make a little broader, more comprehensive statement in that respect.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): If you have any other comments for the benefit of this committee . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, if it is relevant to the Clause before us, fine; we would be glad to hear it.

Mr. Eglington: As far as Clause 37 is concerned, I fully agree with the comments that you have made, Mr. Reid, on Clause 33, and I think that it suffers from the fact that it was taken from the existing act and a few words were changed in bringing it from the act and putting it in the bill. It is not perhaps as happy a job as it might have been, but as far as Clause 37 is concerned, I think it is undesirable to have principles stated in a bill or in an act and then provide that they can be changed or altered by regulation. But I think that the report as it came out of the steering committee makes just that point. Those matters, particularly Clause 37(3), are very, very important and perhaps it is unfortunate they stand to be dealt with by regulations and, of course, as far as liability is concerned, everyone who uses a courier service at the moment would be very concerned about that.

• 1635

Of course, if a courier loses the matter that you give him he is liable, and the post office will not be unless the regulation is made, but I think that point of view is clearly expressed in the report.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactly. I move that the report he adopted and that the Joint Chairmen report to their respective houses.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I second that motion.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And then we can try to get it referred as quickly as possible, whether it is laid before Parliament tomorrow or not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That, of course, Mr. Chairman, is subject to the appendices being attached to the report that are referred to.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes. And I thought we could also try to arrange for the press to get copies of this right away; let us not wait. The other thing is that I think we should send a copy of the report immediately to all the groups that appeared before the committee or made representations. They should get a copy immediately so that they know what has happened.

Mr. Reid (St. Catharines): Before you put the question, Mr. Chairman, do I understand you correctly that the motion with respect to moving and the acceptance of this report was to include the general comment that counsel is going to make?

[*Traduction*]

que dans ses commentaires au sujet de cet article, de ce règlement et de ces pouvoirs particuliers de réglementation, le conseiller pourrait être autorisé à formuler une déclaration un peu plus vaste et plus générale.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si vous avez d'autres commentaires à l'intention de ce comité . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Eh bien, si ce commentaire est approprié à la clause que nous avons devant nous, très bien; nous serons heureux alors de l'entendre.

M. Eglington: Pour ce qui est de la clause 37, je suis entièrement d'accord avec vos commentaires, M. Reid, sur la clause 33. Je crois qu'elle a souffert du fait qu'elle a été tirée de la loi existante et que quelque mots ont été modifiés lors du passage de la loi au texte du bill. Il ne s'agit sans doute pas d'une transition heureuse, mais en ce qui a trait à la clause 37, je crois qu'il n'est pas souhaitable d'énoncer des principes dans un bill ou dans une loi et d'en prévoir ensuite le changement ou l'altération par voie de règlement. Mais je crois que le rapport qui émane du comité directeur attire précisément l'attention sur ce point. Ces questions, notamment la clause 37(3), sont des plus importantes et il est sans doute malheureux qu'elles risquent d'être réglées par voie de règlement et, naturellement, pour ce qui est de la responsabilité, cela préoccuperait énormément toute personne qui utilise actuellement un service de messager.

Bien sûr, si un messager perd l'objet qui lui a été confié, il en est responsable et non pas le bureau de poste à moins qu'un règlement soit établi en ce sens, mais je crois que ce point de vue est clairement exprimé dans le rapport.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est exact. Je propose que le rapport soit adopté et que les coprésidents en rendent compte à leur chambre respective.

M. Baker (Nepean-Carleton): J'appuie cette motion.

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et ensuite nous pouvons tenter d'en saisir le Parlement dès que possible, possiblement demain.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A condition, bien sûr, monsieur le président, que les appendices qui y sont mentionnés soient annexés au rapport.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh oui. Et je crois que nous pourrions également veiller à ce que la presse reçoivent immédiatement des exemplaires de ce rapport. Il vaut mieux ne pas tarder. En deuxième lieu, je crois que nous devrions envoyer immédiatement un exemplaire du rapport à tous les groupes qui se sont présentés devant le comité ou qui ont formulé des revendications. Ils devraient recevoir un exemplaire sans délai afin qu'ils soient informés de ce qui s'est produit.

M. Reid (St. Catharines): Avant que vous ne posiez vous-même la question, monsieur le président, dois-je comprendre que dans la motion d'adoption du rapport on inclut les observations générales que va faire le conseiller?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, just on the report.

Mr. Reid (St. Catharines): Just on the report?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just the report. No, we are just approving the report; we are not approving his opinions.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): No, but I understand we have agreed, though, that we would call attention to . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh, yes, that is right.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): . . . this part of the . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is right; I am sorry. We have agreed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is part of our minutes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is part of the minutes. We will not wait until they are printed because that would take time.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It will go over immediately.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have already got some of the members of the committee who know about it as well. You might share your knowledge with the others on it. Has anybody else got any ideas, like who we should send a copy of the report to right away? Mr. McCauley will see this and we will send it to the minister, of course.

Mr. McCauley: That would be a good idea.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, right.

Mr. Eglington: The minister has this document.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do we need at this time to indicate how many copies of the report—well, we have not passed the report yet. I thought we had seconded it but we had not . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we have. Are we all in favour of adopting the report again?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): What about the numbers. Is there any special reason to have more copies than usual of this report? I cannot think of any.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, they will be printed in Hansard.

Mr. Eglington: And the proceedings.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It will be printed in the Senate, because I will make sure of that.

M. Dubois: Monsieur le président, j'aimerais savoir quand effectivement, il s'agit peut-être d'une question de procédure mais le greffier peut peut-être me donner la réponse, le rapport pourra être remis au Comité permanent des prévisions budgétaires en général? Parce que j'anticipe que nous commencerons l'étude du projet de loi article par article à partir de lundi soir.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, uniquement le rapport.

M. Reid (St. Catharines): Uniquement le rapport?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Uniquement le rapport. Nous n'approuvons en effet que le rapport et non pas ses opinions.

M. Baker (Nepean-Carleton): Non, mais j'ai cru comprendre cependant que nous avons convenu que nous attirerions l'attention sur . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oh oui, cela est exact.

M. Baker (Nepean-Carleton): . . . cette partie du . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact et je m'excuse. Nous en avons convenu.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela est inscrit au procès-verbal.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela, en effet, y est inscrit. Nous n'attendrons pas que le procès-verbal de ces délibérations soit imprimé, car cela prendrait du temps.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il sera envoyé immédiatement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a certains membres du comité qui sont également au courant de ce compte rendu. Je demanderais à ceux-là d'en informer les autres. Quelqu'un a-t-il d'autres idées à soumettre, notamment quant aux personnes à qui on devrait envoyer immédiatement copie du rapport? M. McCauley va s'en occuper et nous en enverrons naturellement un exemplaire au Ministre.

M. McCauley: Ce serait une bonne idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, très bien.

M. Eglington: Le Ministre possède ce document.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Doit-on indiquer maintenant le nombre d'exemplaires du rapport qui doit être établi? Sans doute puisque nous ne l'avons pas encore distribué. Je pensais que nous avions appuyé la motion, mais nous ne l'avons pas fait . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Si! nous l'avons fait. Sommes-nous tous de nouveau en faveur de l'adoption du rapport?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Combien d'exemplaires devons-nous en tirer? Y a-t-il une raison particulière pour en imprimer un plus grand nombre d'exemplaires que d'habitude? Je ne le crois pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, il paraîtra dans le hansard.

M. Eglington: Et le procès-verbal des délibérations?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il sera imprimé au Sénat, car je vais m'en charger.

Mr. Dubois: Mr. Chairman, I would like to know when actually—possibly it is only a matter of procedure and the Clerk might be able to give me the answer—it will be possible to hand the report to the Standing Committee on Estimates? I figure that we shall begin the appraisal of the bill, section by section, on Monday evening. Is it possible then to inform us if

[*Texte*]

Alors, est-ce qu'on peut nous dire si effectivement le rapport sera disponible pour lundi soir afin qu'on puisse faire des commentaires sur les différents articles et poser des questions au ministre, surtout au sujet de l'article 19 qui posait certaines réserves. Est-ce qu'on va l'avoir pour lundi soir? Parce que je suis aussi membre de l'autre Comité et j'aimerais bien qu'on puisse l'avoir.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, it should be ready tomorrow morning.

The Clerk: They said it may be ready tomorrow.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It should be around tomorrow morning; we can get this with xeroxed those few changes. The idea is we want to get it out right away so that they can have the weekend to look at it.

Mr. Weatherhead: I am sorry, Mr. Baker will know, but do you have to actually file it in the House first of all and the Senate at the same time? Can we do it?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I will do that tomorrow.

• 1640

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Being public today, as you know, we are not in camera. Usually, these reports are done in camera. I see nothing wrong; I would think under precedence we usually waited until they appeared, because they are confidential, but as this is open and the press has it, and anybody that wants it, I think we should just short-circuit the niceties.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think an observation that should be mentioned, too, is that this report has been done in open forum and not in camera. I think this is maybe precedent setting . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It goes give an opportunity to the public to see the comments of the individual people.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I think it is very important that we make that comment, because when I came into the room I saw that the sign over the door read: *Members and Management Services In Camera.*

Mr. Hnatyshyn: There are two ways to skin a cat.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What happened to the sign?

The Clerk: It is always changed automatically.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): By having it in the open, it goes give the advantage of any comments that individual members want to make. I know it might not work so well in other committees that are not operating in quite such a nonpartisan fashion to have it public, but it works with us.

[*Traduction*]

the report will be available for Monday evening in order that we may comment on the various sections and ask questions to the Minister, particularly regarding section 19 which was subject to certain reserves. Shall we have this report for Monday evening since I am also a member of the other committee and I should appreciate it if it were made available to us for that particular time.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En bien, le rapport devrait être prêt demain matin.

Le greffier: On m'a dit qu'il serait probablement prêt demain.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il devrait être en route demain matin; nous pouvons le faire photocopier avec ces quelques modifications. Il importe que nous l'envoyions immédiatement afin que le Comité puisse disposer de la fin de semaine pour l'examiner.

M. Weatherhead: Je suis navré, et M. Baker en sait quelque chose, mais êtes-vous tenu de le présenter d'abord à la Chambre et au Sénat en même temps? Est-ce que nous pouvons le faire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, je le ferai demain.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les délibérations d'aujourd'hui sont publiques, car comme vous le savez, nous ne sommes pas à huis clos. Ce genre de rapport est ordinairement étudié à huis clos. Je ne vois rien de répréhensible à cette façon de procéder. Je crois qu'en raison du droit de priorité, nous attendions ordinairement que les rapports soient pubiés parce qu'ils sont confidentiels. Mais étant donné que ces débats sont publics et que la presse, aussi bien que quiconque le désire, est en possession de ce rapport, je crois qu'il conviendrait de couper court aux formalités.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois qu'il conviendrait d'observer également que ce rapport a été étudié en public et non pas à huis clos. Je crois qu'il s'agit probablement là d'un précédent . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela donne effectivement au public l'occasion d'être témoin des commentaires formulés par des particuliers.

M. Baker (Nepean-Carleton): Il est très important, je crois, que nous fassions cette observation, car lorsque je suis entré dans cette pièce j'ai constaté que l'écriteau au-dessus de la porte indiquait: Députés et Service de gestion, à huis clos.

M. Hnatyshyn: Il y a plus d'une façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'est-il arrivé à l'écriteau?

Le greffier: On le change toujours automatiquement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les délibérations publiques avantageuses en ce sens qu'elles permettent de recueillir les commentaires que les députés individuels veulent formuler, quels que soient ces commentaires. Il se peut, je sais, que ce genre de débat ouvert fonctionne moins bien dans d'autres

[*Text*]

Mr. Robinson (**Etobicoke-Lakeshore**): It serves a useful purpose.

[*Translation*]

comités qui ne procède pas de façon aussi non partisane, mais dans notre cas cela fonctionne bien.

M. Robinson (**Etobicoke-Lakeshore**): Ce procédé joue un rôle précieux.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Thursday, December 18, 1980

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 18

Le jeudi 18 décembre 1980

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

29347—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody — Hicks
Godfrey — Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand — Cousineau
Baker (*Nepean-Carleton*) — Dubois
Beatty — Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis — Nurgitz—(7)
Neiman

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Kempling — Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
McCauley — Weatherhead—(11)
Robinson (*Burnaby*)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

On December 17, 1980:

Mr. Kempling replaced Mr. Reid (*St. Catharines*).

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

Le 17 décembre 1980:

M. Kempling remplace M. Reid (*St. Catharines*).

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 18, 1980
(20)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met this day at 11:00 o'clock a.m., the Honourable Senator Godfrey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey, Lafond and Lewis.

Representing the House of Commons: Mssrs. Beatty and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mrs. D. Parent Belisle, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1.*)

The Committee considered: Wood Pulping Industry National Emission Guidelines for new stationary sources.

With respect to the SOR/80-129, 130, 131, 132, 140, 141—Income Tax Regulations, amendments: *It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Finance and with the Legal Counsel of the Privy Council Office with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered: SI/80-123—Isolated Posts Benefits and Allowances Remission Order.

On SI/78-57—Cruiser Remission Order:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Finance with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-210—Territorial Land Use Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-271—Countervailing Duty Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Chairman of the House of Commons Committee which will be charged with the examination of the White Paper on Import Policy, with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-419, SOR/79-420—National Housing Loan Regulations, and amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canada Mortgage and Housing Corporation with respect to certain comments by the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 DÉCEMBRE 1980
(20)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey, Lafond et Lewis.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^me^ D. Parent Belisle, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie: Les Lignes directrices nationales sur les émissions provenant des nouvelles sources fixes de l'industrie des pâtes de bois.

En ce qui concerne les DORS/80-129, 130, 131, 132, 140, 141—Règlement de l'impôt sur le revenu—Modifications: *il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Finances et avec le conseiller juridique du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie: Le TR/80-123—Décret de remise visant les avantages et indemnités accordés dans les postes isolés.

Quant au TR/78-57—Décret de remise sur les yatchs de croisière:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre des Finances concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/77-210—Règlement sur l'utilisation des terres territoriales:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/77-271—Règlement sur les droits compensatoires:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le président du Comité de la Chambre des communes qui sera responsable de l'examen du Livre Blanc sur la politique des importations concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant aux DORS/79-419, DORS/79-420—Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation, et Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement concernant certains commentaires émis par le Comité.

The Committee considered:

SOR/77-357, SOR/77-358, SOR/77-687, SOR/78-64—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/79-497—Air Carriers Using Large Aeroplanes Order, amendment

SOR/79-498—Air Carriers Using Small Aeroplanes Order, amendment

SOR/73-153—Trade Mark Rules, amendment

SOR/77-593—Marine Engineer Examination Regulations, amendment.

On SOR/73-274—Canadian Egg Information Regulations and SI/74-70—Canadian Turkey Information Regulations:

It was agreed,—The Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/76-544—Fishing Vessel Assistance Regulations

SOR/78-918, SOR/80-249,—Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendments

On SI/78-156, SI/78-157, SI/78-159, SI/78-160—Proclamations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Counsel of the Privy Council Office with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-713—Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and Oceans with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-283—Prince Rupert Terminal Tariff By-law, amendment:

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-927, SOR/79-25, SOR/79-145, SOR/79-203, SOR/79-241, SOR/79-443, SOR/79-444, SOR/79-517, SOR/79-518,—Immigration Exemption Regulations, Nos. 4 and 5, 1978; Nos. 1—7, 1979

SOR/79-167—Immigration Regulations, 1978, amendment

SOR/79-210—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment

SOR/79-207—Shipbuilding Industry Assistance Regulations, amendment

Le Comité étudie les:

DORS/77-357, DORS/77-358, DORS/77-687, DORS/78-64—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/79-497—Ordonnance sur les transporteurs aériens utilisant de gros avions—Modification

DORS/79-498—Ordonnance régissant l'utilisation, par les transporteurs aériens, d'avions petits porteurs—Modification

DORS/73-153—Règles relatives aux marques de commerce—Modification

DORS/77-593—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—Modification

Quant au DORS/73-274—Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada et le TR/74-70—Règlement sur les renseignements relatifs aux dindons du Canada:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/76-544—Règlement d'aide pour les bâteaux de pêche

DORS/78-918, DORS/80-249—Règlement sur l'inspection des grands bâteaux de pêche—Modifications

Quant aux TR/78-156, TR/78-157, TR/78-159, TR/78-160—Proclamations:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le conseiller juridique du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/79-713—Règlement sur la protection des pêcheries côtières—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et des Océans concernant certains commentaires émis par le Comité.

Quant au DORS/80-283—Tarif des droits de terminal de Prince Rupert—Modification:

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-927, DORS/79-25, DORS/79-145, DORS/79-203, DORS/79-241, DORS/79-443, DORS/79-444, DORS/79-517, DORS/79-518,—Règlement de dispense nos 4 et 5, 1978; nos 1—7, 1979

DORS/79-167—Règlement sur l'immigration de 1978—Modification

DORS/79-201—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification

DORS/79-207—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires—Modification

SOR/79-209, SOR/79-396—Fishing and Recreational Harbours Regulations, amendments

SOR/79-214—British Insurance Companies Vesting in Trust Regulations, amendment

SOR/79-215—Investment Valuation (British Companies) Regulations

SOR/79-216—Investment Valuation (Canadian Companies) Regulations

SOR/79-217—Life Companies Investment (Special Shares) Regulations, amendment

SOR/79-218—Property and Casualty Companies Investment (Special Shares) Regulations

SOR/79-219—Investment Valuation (Foreign Companies) Regulations

SI/79-74—N.B. Mainland—Deer, Campobello and Grand Manan Islands Power Interconnection Remission Order, amendment

SI/79-76—Proclamation (An Act to amend the Canada Lands Surveys Act)

SI/79-77—Proclamation (An Act to amend the Criminal Code)

SI/79-79—Proclamation (An Act to amend the National Housing Act and the Central Mortgage and Housing Corporation Act)

SI/79-82—Establishing Regional Districts of the Department of Veterans Affairs

SI/79-87—Rules of Practice in Criminal Matters in the Court of Appeal of Quebec

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/79-209, DORS/79-396,—Règlement sur les ports de pêche et de plaisance—Modification

DORS/79-214—Règlement sur les placements en fiducie des compagnies d'assurance britanniques—Modification

DORS/79-215—Règlement relatif à la fluctuation de la valeur des placements (compagnies britanniques)

DORS/79-216—Règlement relatif à la fluctuation de la valeur des placements (compagnies canadiennes)

DORS/79-217—Règlement sur les placements des compagnies d'assurance-vie (Certaines actions)—Modification

DORS/79-218—Règlement sur les placements de compagnies d'assurance biens et risques divers (certaines actions)

DORS/79-219—Règlement relatif à la fluctuation de la valeur des placements (compagnies étrangères)

TR/79-74—Décret de remise sur le raccordement énergétique du N.-B. continental aux îles Deer, Campobello et Grand Manan—Modification

TR/79-76—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur l'arpentage des terres du Canada)

TR/79-77—Proclamation (Loi modifiant le code criminel)

TR/79-79—Proclamation (Loi modifiant la loi nationale sur l'habitation et la loi sur la société centrale d'hypothèques et de logement)

TR/79-82—Établissement de districts régionaux du ministère des Affaires des anciens combattants

TR/79-87—Règles de pratique en matière criminelle de la Cour d'appel du Québec

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 18, 1980

• 1104

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will call the meeting to order. Mr. Svend Robinson was here when we called the meeting to order.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The first item we have is new instruments. The Wood Pulping Industry National Emission Guidelines For New Stationary Sources. That is *Canada Gazette*, Part 1, 1979, page 5940.

WOOD PULPING INDUSTRY NATIONAL EMISSION GUIDELINES FOR NEW STATIONARY SOURCES

Canada Gazette Part I, 1979, page 5940

February 27, 1980

These Guidelines have been published pursuant to section 8 of the Clean Air Act, S.C. 1979-71-72, chap. 47.

"8. The Governor in Council may publish or cause to be published national emission guidelines indicating quantities and concentrations in which any air contaminant should not be emitted into the ambient air from sources of any class, whether stationary or otherwise."

There does not appear to be any sanction for ignoring a Guideline, as indeed the last paragraph of the opening statement confirms. The use of the phrase "effective immediately" in sections 2, 3 and 4 of the Guidelines is, therefore, odd.

This is an example of but one type of "quasi-law"operating in Canada today.

Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee): Mr. Chairman, this was put on the agenda for purposes of information only. At various times the committee has touched on the problem of what is normally called quasi-law without delving into it very deeply, but I thought this particular sample was worthwhile making public because obviously these guidelines are meant to be followed, but they are not, strictly speaking, law.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Why are they not?

• 1105

Mr. Eglington: Well, there is no sanction for failing to abide by them. They are merely guidelines, they are not a law that has to be obeyed.

Senator Lafond: I note also that they do not have to be published. The Governor in Council "may" publish.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. This is for information only, then, and no action is required.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 18 décembre 1980

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance est déclarée ouverte. M. Svend Robinson était ici lorsque nous avons déclaré la séance ouverte.

Le coprésident (M. Beatty): Nous devons d'abord étudier de nouveaux documents officiels. Plus précisément, les Lignes directrices nationales sur les émissions provenant des sources nouvelles de l'industrie des pâtes et papiers, tirées de la *Gazette* officielle du Canada, Partie 1, 1979, page 5940.

LIGNES DIRECTRICES NATIONALES SUR LES ÉMISSIONS PROVENANT DES NOUVELLES SOURCES FIXES DE L'INDUSTRIE DES PÂTES DE BOIS

Gazette du Canada, Partie I, 1979, page 5940

Le 27 février 1980

Ces lignes directrices ont été publiées conformément à l'article 8 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, S.C. 1979-71-72, c. 47.

«8. Le gouverneur en conseil peut publier ou faire publier des directives nationales de dégagement indiquant les quantités et concentrations dans lesquelles un agent de contamination de l'air provenant de sources, fixes ou autres, de toute catégorie ne devrait pas être dégagé dans l'air ambiant.»

Il ne semble pas y avoir de peine prévue en cas d'infraction aux lignes directrices, comme l'indique d'ailleurs la dernière partie du paragraphe introductif. Les termes «à compter de maintenant» contenus aux articles 2, 3 et 4 des lignes directrices sont par conséquent sans objet.

Voilà un exemple parmi tant d'autres d'une «quasi-loi» actuellement en vigueur au Canada.

M. G. C. Eglington (conseiller auprès du Comité): Monsieur le président, cette question a été mise à l'ordre du jour pour information seulement. Nous avons déjà abordé à diverses reprises la question de ce qu'on appelle normalement les quasi-lois sans vraiment nous y attarder, mais j'ai pensé qu'il valait la peine de publier cet échantillon particulier car, de toute évidence, ces lignes directrices sont faites pour être suivies, sans être des lois, à proprement parler.

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi ne le sont-elles pas?

M. Eglington: Eh bien, personne n'encourt de sanction s'il ne les respecte pas. Il s'agit strictement de lignes directrices; ce ne sont pas des lois auxquelles il faut obéir.

Le sénateur Lafond: Je remarque également qu'il n'est pas obligatoire de les publier. Le gouverneur en conseil «peut» les publier.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Ce document a été déposé pour information seulement et nous n'avons aucune mesure à prendre.

[*Texte*]

The second item is SOR/80-129, Income Tax Regulations, amendment, Income Tax Act, P.C. 1980-422.

INCOME TAX REGULATIONS—Amendment

Income Tax Act

P.C. 1980-422

March 18, 1980

SOR/80-129, 130, 131, 132, 140, 141—Income Tax Regulations

---

1. All these Income Tax Regulations are retroactive to a date before they were made.

2. In no case is a section of the Income Tax Act referred to other than section 221. This is contrary to the Committee's position and to the Privy Council Office's "Directives on Submissions to the Governor in Council and Statutory Instruments", page 30:

> "Where there is reliance upon a general enabling power such as "the Minister (Board) may make regulations prescribing anything which by this Act may be prescribed", the relevant substantive provision in the Act should also be recited."

Mr. Eglington: The first paragraph with a comment relates to the problem which is outstanding with the Department of Finance, rather than the Department of National Revenue over the retroactivity of Income Tax Regulations. A study is, at the moment, being made to see if there is some way that Section 221 of the Act can be re-drafted to enable retroactive regulations to be made, but not without limit, as the present section is claimed, at least, to allow.

The second paragraph of the comment relates to the disclosure of the authority under which the regulations are made. The committee has always insisted that the actual authority as well as the formal authority be disclosed. The Privy Council Office accepted that and included it in its directives on the submission of statutory instruments, but in none of these cases has the directive been followed. The only authority that has been recited is the formal authority to make regulations under Section 221 of the Income Tax Act. That is a fault of form, but particularly in the case of the Income Tax Act, it is also a very bad defect in that it is very, very difficult in the Income Tax Regulations to know what authority they are made under unless the sections are quoted.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess we should write to them.

Mr. Eglington: We should write to the department and to the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SI/80-123 Isolated Posts Benefits and Allowances Remission Order, Financial Administration Act, P.C. 1980-1717.

[*Traduction*]

La deuxième question à l'étude est celle des *Règlements de l'impôt sur le revenu*, modification (DORS/80-129), *Loi de l'impôt sur le revenu*, C.P. 1980-422.

RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU—Modification

Loi de l'impôt sur le revenu

C.P. 1980-422

Le 18 mars 1980

DORS/80-129, 130, 131, 132, 140, 141—Règlement de l'impôt sur le revenu

---

1. Tous ces règlements sont rétroactifs.

2. Sauf l'article 221, aucun autre article de la Loi de l'impôt sur le revenu n'est cité, ce qui est contraire à la position du Comité et au passage suivant des «Directives sur les présentations soumises au gouverneur en conseil et les textes réglementaires» (Bureau du Conseil privé) (page 30):

> «Si le texte se fonde sur un pouvoir habilitant d'ordre général tel que le «Ministre (Conseil) peut établir des règlements prescrivant toute chose qui, aux termes de la présente loi, peut être prescrite», il faut également citer la disposition principale de la loi qui s'y rapporte.»

M. Eglington: Le commentaire du premier paragraphe porte sur la question de la rétroactivité des Règlements sur l'impôt sur le revenu qui occupe le ministère des Finances plutôt que le ministère du Revenu national. Une étude en cours permettra de déterminer s'il est possible de réécrire l'article 221 de la Loi de l'impôt sur le revenu afin de permettre l'adoption de règlements rétroactifs, mais non d'une manière illimitée, comme cet article le permet, du moins à ce qu'on prétend.

Le second paragraphe du commentaire porte sur la divulgation de l'autorité en vertu de laquelle les règlements sont faits. Notre comité a toujours insisté pour que l'autorité réelle, de même que l'autorité officielle, soient identifiées. Le Bureau du Conseil privé a accepté ce principe et l'a inclus dans ses directives sur la présentation des textes réglementaires, mais cette directive n'a été suivie dans aucun de ces cas. La seule autorité qui a été citée de nouveau est l'autorité officielle de faire des règlements en vertu de l'article 221 de la Loi de l'impôt sur le revenue. Il s'agit d'un vice de forem, mais particulièrement dans le cas de la Loi de l'impôt sur le revenu, il s'agit d'un vice très grave car il est très, très difficile de savoir en vertu de quelle autorité les Règlements de l'impôt sur le revenu sont faits, à moins que les articles de la loi correspondante soient citées.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que nous devrions leur écrire.

M. Eglington: Nous devrions écrire au ministère et au Bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain texte à étudier est le TR/80-123, le Décret de remise visant les avantages et indemnités accordés dans les postes isolés, Loi sur l'administration financière, C.P. 1980-1717.

[*Text*]

ISOLATED POSTS BENEFITS AND ALLOWANCES REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1980-1717

26 June 1980

Explanatory Note

This Remission Order resolves the controversy, of which much was heard earlier this year, about taxing the location benefit of those in the far North.

No reference is given for the "Isolated Posts Directive, 1977" which is probably a Treasury Board document.

Mr. Eglington: This is simply and explanatory note, Mr. Chairman. That matter was raised during the last election campaign.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No action required.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is perhaps more substantive. The Cruiser Remission Order, which is SI/78-57.

March 10, 1980

Dr. E. P. Neufeld,

Assistant Deputy Minister,
Tax Policy and Federal
Provincial Relations Branch,
Department of Finance,
Ottawa.

Dear Dr. Neufeld:

Re: SI/78-57, Cruiser Remission Order, Your file G409-3-87

By his letter of 24th August 1978, Mr. Robert K. Joyce indicated that section 9 of the above Order would be amended. The amendment seems never to have been made although the type of provision outlined by Mr. Joyce has appeared in other Remission Orders since late 1978.

Now that the Cruiser Remission Order is to be restored to the Index to the Canada Gazette Part II, I shall be glad of your advice as to when it will be amended.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Translation*]

DÉCRET DE REMISE VISANT LES AVANTAGES ET INDEMNITÉS ACCORDÉS DANS LES POSTES ISOLÉS

Loi sur l'administration financière

C.P. 1980-1717

Le 26 juin 1980

Note explicative

Le présent décret de remise clôt la controverse concernant l'imposition des avantages versés à ceux qui résident dans le grand Nord, et dont il a été beaucoup question cette année.

Il n'est pas fait allusion aux lignes directrices de 1977 concernant les postes isolés, et qui émanent sans doute du conseil du trésor.

M. Eglington: Il s'agit simplement d'une note explicative, Monsieur le président. Cette question a été soulevée pendant la dernière campagne électorale.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La question est donc close.

Le coprésident (M. Beatty): Le texte suivant est peut-être plus étoffé. Il s'agit du Décret de remise concernant les yachts de croisière, le TR/78-57.

Le 10 mars 1980

Monsieur E. P. Neufeld

Sous-ministre adjoint
Direction de la politique et de la
législation de l'impôt
Ministère des finances
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: TR/78-57, Décret de remise sur les yachts de croisière,
Votre dossier nº G409-3-87

Dans sa lettre du 24 août 1978, Monsieur Robert K. Joyce indiquait que l'article 9 du décret susmentionné serait modifié. La modification semble ne jamais avoir été affectuée, même si les dispositions qu'il proposait sont apparues dans d'autres décrets de remise depuis la fin de 1978.

Maintenant que le dit décret doit être rétabli dans l'index de la partie II de la Gazette du Canada, je vous saurais gré de me faire savoir quand il sera modifié.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[*Texte*]

April 1, 1980.
Mr. G. C. Eglington,

Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Our File: G409-3-87

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 10, 1980 to Dr. E. P. Neufeld concerning amendments you have suggested be made to the bonding provisions of the Cruiser Remission Order (SI/78-57).

As I advised you on August 24, 1978, it was envisaged that the Cruiser Remission Order would be amended to take account of the concerns you raised. We have also received representations from interested parties and the Department of National Revenue for changes which would affect the coverage of the Order. While an amendment to the Cruiser Order to meet your concerns could have taken place since August, 1978, it was felt that the government would have been severely criticized if the Order had been amended to meet only your concerns, and no action taken on the other representations received by the Department. Several factors beyond our control, such as having two elections in less than one year, have delayed decisions on the representations raised by others.

I should add that since the Cruiser Remission Order has now been in effect for almost three years, we are initiating a major review of the entire program, for a policy standpoint. It is intended, of course, to take account of your proposed amendments in that context.

I might add that Dr. Neufeld is no longer with the Department of Finance. His successor as Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation, has yet to be appointed. In any event, enquiries relating to Orders in Council dealing with customs duties should be brought to my attention or the attention of the Director of the Tariffs Division, Mr. L. M. Russell.

Yours very truly,

Robert K. Joyce,

Assistant Deputy Minister,
International Trade & Finance
Branch.

Mr. Eglington: In this case, Mr. Chairman, the Department of Finance advised the committee by letter dated 24 August, 1978, that they intended to amend the order as desired by the committee, to inject some sort of objectivity and certainty into the provision regarding the bond that has to be given by the beneficiaries of the remission order. Nothing was done and

[*Traduction*]

Le 1er avril 1980
Monsieur G. C. Eglington

Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des Communes
des Règlements et autres textes
réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Notre dossier nº G409-3-87

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 10 mars 1980 adressée à M. E. P. Neufeld concerant les modifications que vous proposez au sujet du cautionnement visé par le décret de remise sur les yachts de croisière (TR/78-57).

Comme je vous l'ai fait savoir le 24 août 1978, le décret susmentionné devait être modifié de manière à tenir compte des points que vous aviez soulevés. Nous avons également reçu de parties intéressées et du ministère du Revenu national des propositions de changements du champ d'application du décret. Celui-ci aurait pu être modifié en août 1978, mais on a jugé que le gouvernement aurait été sérieusement critiqué si le décret n'avait été modifié que pour répondre à vos préoccupations sans tenir compte des doléances soumises au Ministère. Plusieurs facteurs échappant à notre volonté, dont la tenue de deux élections en moins d'un an, par exemple, ont retardé les décisions relatives aux questions soulevées par d'autres parties intéressées.

Il convient d'ajouter que, puisque le décret de remise sur les yachts de croisière est en vigueur depuis près de trois ans, nous entreprenons une révision importante de l'ensemble du programme, quant à son orientation. Nous entendons évidemment tenir compte de vos propositions de modifications dans cet exercice.

Je tiens à vous signaler que M. Neufeld ne travaille plus au ministère des Finances. Son remplaçant, comme sous-ministre adjoint de la politique et de la législation de l'impôt, n'a pas encore été nommé. De toute façon, les questions relatives aux décrets en conseil portant sur les droits de douanes devraient être portées à mon attention ou à celle du directeur de la Division des tarifs, M. L. M. Russell.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint

Direction des finances et
commerce internationaux,
Robert K. Joyce

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le ministère des Finances a informé le Comité par lettre, le 24 août 1978, qu'il avait l'intention de modifier ce décret selon les désirs des membres de ce Comité, afin de donner une certaine objectivité et plus d'effet à la disposition relative à la garantie que doivent donner les bénéficiaires de ce décret de remise.

[*Text*]

then in April, 1980, the department advised us that it really does not intend to carry forward that amendment until they review the whole remission order program, and basically make a new remission order. The committee has no idea of how long that is going to take, and the department really ought not to have gone on, for what is now two years, without following up on its undertaking.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I guess the central part of Mr. Joyce's letter to you is where it says:

> While an amendment to the Cruiser Order to meet your concerns could have taken place since August, 1978, it was felt that the government would have been severely criticized if the Order had been amended to meet only your concerns, and no action taken on the other representations received by the Department.

I am at a loss to understand that. I see no reason, with an item like this, that they could not make further amendments at any time that was convenient.

Senator Lafond: Particularly when it is at the request of a committee of Parliament. I find this situation entirely unacceptable and I feel they should be told so.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Shall we write the minister, then, Senator?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): A letter from us? Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay. The next item is SOR/77-210, Territorial Land Use Regulations.

December 10, 1979
Mrs. Hugette Labelle,

Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
Ottawa
Dear Mrs. Labelle:

Re: SOR/77-210, Territorial Land Use Regulations

Thank you for your letters of 23rd May and 24th July 1979 which were before the Committee on 6th instant.

The Committee noted the explanation of the operation of subsections (5) and (6) of section 36 of the Regulations. While, given that explanation, the matter is not pressing, The Committee would like to see the subsections redrafted so that it is clear and imperative that a forfeited deposit is used to repair or restore damaged land and that the amount of the deposit forfeited relates in direct fashion to the damage caused by non-compliance with the terms and conditions of a permit.

The Committee also noted your information as to the unavailability of the writ of extent and trusts that that writ will not spring to life in the future as the supposedly obsolete writ *ne exeat regno* did some years ago.

In your correspondence you have not dealt with the question of whether the substance of section 41(5) is really a term or

[*Translation*]

Rien n'a été fait, et ensuite, en avril 1980, ce ministère nous informe qu'il n'a réellement pas l'intention d'effectuer cette modification avant de revoir tout le programme des décrets de remise et, en réalité, d'émettre un nouveau décret. Nous n'avons aucune idée du temps que cela va prendre et ce ministère n'aurait réellement pas dû laisser passer deux ans sans prendre les mesures qu'il prévoyait prendre.

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que le point principal de la lettre que vous avez reçue de M. Joyce correspond à ceci:

> «Nous aurions pu modifier le Décret de remise concernant les yachts de croisière à votre demande dès le mois d'août 1978, mais nous croyons quelle gouvernement aurait eu à subir des critiques sévères si nous avions modifié ce décret dans le seul but de répondre à vos demandes, sans répondre aux autres représentations reçues par le ministère.»

Je m'y perds. Je ne vois pas pourquoi ils n'auraient pas pu apporter des modifications à ce sujet en temps opportun.

Le sénateur Lafond: Surtout lorsque c'est à la demande d'un comité du Parlement. Je trouve cela totalement inacceptable et je pense qu'ils devraient en être informés.

Le coprésident (M. Beatty): Est-ce qu'il faudrait alors écrire au ministre, monsieur le sénateur?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il faudrait lui écrire une lettre de notre part.

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Le prochain texte à étudier est le DORS/77-210, le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales.

Le 10 décembre 1979
Madame Huguette Labelle,

Sous-ministre adjoint . . .
Orientations générales,
Affaires indiennes et du Nord,
Ottawa

Madame,

Objet: DORS/77-210, Règlement sur l'utilisation des terres territoriales

J'ai bien reçu vos lettres du 23 mai et du 24 juillet 1979, que le comité a examinées le 6 courant.

Bien que, d'après l'explication fournie au sujet de l'application des paragraphes 36(5) et (6) du Règlement, l'affaire ne soit pas urgente, le comité estime que ces paragraphes devraient être reformulés de manière à préciser clairement que la confiscation du dépôt sert à remettre en état le terrain endommagé, et que le montant retenu est en relation directe avec le dommage résultant du non-respect des conditions d'un permis.

Le comité a également examiné vos informations sur le writ of extent et il est convaincu qu'il ne réapparaîtra pas comme l'avait fait, il y a quelques années, le *ne exeat regno* (présumé désuet).

Dans vos lettres, vous n'avez toutefois pas traité de la question de savoir si le paragraphe 41(5) constituait vraiment

[*Texte*]

condition of a permit and whether the present drafting is appropriate to that end. The Committee would like to have this point clarified.

With best wishes for Christmas and the New Year, I am, Yours sincerely,

G. C. Eglington

Suspension of a Land Use Operation

41. (1) Where an inspector is of the opinion that a permittee has failed to comply with any term or condition of his permit or any provision of these Regulations, he shall so inform the permittee and if the default continues, the inspector may give notice to the permittee that if the default is not corrected within the time specified in the notice the inspector may order the suspension of the land use operation or any part thereof.

(2) If a permittee does not correct a default within the time specified in a notice given by an inspector under subsection (1), the inspector may order the permittee to suspend the land use operation or any part thereof and the permittee shall thereupon suspend the land use operation or part thereof until the inspector authorizes the permittee to resume the land use operation.

(3) An inspector shall authorize a permittee to resume a land use operation or part thereof suspended under subsection (2) when the inspector or the Engineer is satisfied that the default has been corrected, unless the permit has in the meantime been cancelled pursuant to section 42.

(4) Where a permittee has been informed of a default pursuant to subsection (1) or an order has been made in respect thereof pursuant to subsection (2), the Engineer may, if the permittee fails to correct the default, take such action as he deems necessary to correct the default.

(5) The costs of any action taken by the Engineer pursuant to subsection (4) may be recovered from the permittee as a debt due to the Crown.

(6) Nothing in this section relieves a permittee from prosecution for any violation of these Regulations.

(7) No order pursuant to subsection (2) shall be made in respect of an oil or gas drilling site between the time of spud-in and the rig release date without the concurrence of the district oil and gas conservation engineer.

[*Traduction*]

une modalité de permit, et si la formulation actuelle couverait à cette fin. Le comité aimerait obtenir des éclaircissements sur ce point.

En vous souhaitant un Joyeux Noël et une Bonne Année, je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Suspension de l'exploitation des terres

41. (1) Lorsqu'un inspecteur est d'avis qu'un détenteur de permis ne s'est pas conformé à une condition de son permis ou à une disposition de ce règlement, il en informe le détenteur de permis et, si le manquement persiste, il peut l'aviser qu'à défaut de conformité dans le délai précisé dans l'avis, il peut suspendre une partie ou la totalité de l'exploitation des terres.

(2) Si le détenteur de permis ne se conforme pas dans le délai précisé dans l'avis donné par un inspecteur selon le paragraphe (1), l'inspecteur peut lui ordonner de suspendre une partie ou la totalité de l'exploitation jusqu'à ce que l'inspecteur l'autorise à la reprendre.

(3) L'inspecteur autorise un détenteur de permis à reprendre l'exploitation des terres suspendue selon le paragraphe (2) lorsque lui-même ou l'ingénieur s'est assuré de la correction du défaut, à moins que le permis n'ait été annulé entre temps selon l'article 42.

(4) Si, après avis d'un défaut selon le paragraphe (1) ou réception d'un ordre selon le paragraphe (2), le détenteur de permis n'a pas remédié à la situation, l'ingénieur peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour y satisfaire.

(5) Les frais des mesures prises par l'ingénieur selon le paragraphe (4) peuvent être recouvrés du détenteur de permis à titre de créance de la Couronne.

(6) Aucune disposition de cet article ne relève un détenteur de permis des poursuites dont il est passible pour violation de ce règlement.

(7) S'il s'agit du forage d'un puits de pétrole ou de gaz, aucun ordre visé au paragraphe (2) ne peut être donné entre la percée de forage et le renvoi de l'équipe, sans l'accord de l'ingénieur de district pour la conservation du pétrole et du gaz.

[*Text*]

Mr. G. C. Eglington,

Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

SOR/77-210 Territorial Land Use Regulations

I refer to your letter to me of December 10, 1979 concerning the above-mentioned Regulations.

I am pleased to inform you that the Committee's comments in regard to the first point raised in your letter—the possibility of redrafting subsections 36(5) and (6) of the Regulations—have been noted by the Department and will be taken into consideration during any future revision of the Regulations.

Your second point relates to subsection 41(5) of the Regulations, which provides that where the Engineer takes action pursuant to subsection 41(4) to correct a default of a permittee, he may recover the costs of taking such action. In your letter of December 13, 1977 to Mr. G. S. Murray, you stated that the Committee had doubts about the validity of the subsection, and that the substance of the provision should more properly be set as a term or condition of every permit.

Our view is that this provision is not a term or condition of every permit; moreover, it is not required to be. The Territorial Lands Act, Section 3.2, provides that the Governor in Council may make regulations respecting

"(a) the protection, control and use of the surface of land in a land management zone; and

(b) the issue of permits for the use of the surface of land in a land management zone, the terms and conditions of such permits and the fees therefor."

Paragraph (a) may be considered as the authority to make the regulation in question, since the regulation relates to the protection, control and use of the surface of land.

The Department has some difficulty to ascertain the reason why the Committee questions the validity of this provision. We have perused the criteria for scrutiny of statutory instruments which are applied by the Committee, and the only criterion under which the Committee could object to Section 41(5) is as follows:

"Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgment of the Committee:

(ii) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any licence or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative."

[*Translation*]

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires,
140, rue Wellington,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-210, Règlement sur l'utilisation des terres territoriales

Je réponds à votre lettre du 10 décembre 1979 concernant le règlement susmentionné.

Les observations du comité sur la première question soulevée dans votre lettre, à savoir la possibilité de reformuler les paragraphes 36(5) et (6) du Règlement, ont été examinées par le ministère et seront prises en considération au cours de la prochaine révision du Règlement.

Votre deuxième question concerne le paragraphe 41(5) du Règlement. Celui-ci stipule que, dans le cas où un ingénieur prend, aux termes du paragraphe 41(4), des mesures pour qu'un détenteur de permis remédie à une situation il peut recouvrer de ce dernier les frais de ces mesures. Dans votre lettre du 13 décembre 1977 adressée à M. G. S. Murray, vous dite que le comité doute de la validité de ce paragraphe, et qu'il devrait être établi clairement qu'il s'agit d'une modalité applicable à tout permis.

A notre avis, cette disposition n'est pas une modalité applicable à tout permis; en outre, il n'est pas nécessaire qu'elle le soit. L'article 3.2 de la Loi sur les terres territoriales stipule que le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant

a) la protection, le contrôle et l'utilisation de la surface de terres situées dans une zone de gestion des terres; et

b) la délivrance de permis pour l'utilisation de la surface des terres situées dans une zone de gestion des terres, les modalités de ces permis et les droits y afférents.

L'alinéa *a*) peut être considéré comme le texte autorisant le règlement en cause, car ce dernier se rapporte à la protection, au contrôle et à l'utilisation de la surface des terres.

Le ministère a quelques difficultés à comprendre pourquoi le comité doute de la validité de cette disposition. Nous avons examiné les critères appliqués par le comité à l'examen des textes réglementaires et le seul qui permettrait au comité de s'opposer au paragraphe 41(5) est le suivant:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

[*Texte*]

In our view, Section 41(5) does not require "payment . . . in consideration of any licence or service". That Section provides a mechanism whereby the Crown may recover its administrative costs when a default is corrected on behalf of a licensee by the Engineer where the primary responsibility to correct the default rests with the licensee.

I hope that the above explanation provides you with sufficient information to enable you to clarify this point to the Committee. Yours sincerely,

Huguette Labelle

• 1110

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, there was one outstanding matter which was Section 41.(5) of the regulations, which enables the government, after the engineer had taken action that a licensee should have taken, to levy a charge for it. The committee had questioned the validity of this provision. The initial response from the department on that point was not covered. The department now says that the authority for imposing the charge is Section 3.2(a) of the act, regulations respecting

> . . . the protection, control and use of the surface of land in a land management zone . . .

Now, it occurs to me that the difficulty in relying on that authority for the imposing of a charge, even if the charge is eminently reasonable—as the present one was thought to be by this committee when it was before the committee last—the difficulty with this is that it is a slippery slope. If they can use that to impose a charge in one case, it can be used to impose any sort of charge which they might like to dream up in the future. Now, the department denies that the charge is in respect of any licence or service and says, therefore, that there is no criterion of the committee which is relevant. The criterion which was thought to be relevant before was (1)(a), that is that the provision was ultra vires.

It occurred to me when I read this letter that in a sense it is a service that is being provided. The department talks about recovering its administrative costs when a default as a fault of the licensee is corrected on behalf of a licensee by the engineer. So that perhaps the proper authority for this provision is our offer in Section 13 of the Financial Administration Act. However, that is cast in terms of where a service—a service—is provided by the Crown, and a charge can be imposed to recover the cost. But it seems to me that what we are dealing with, if in fact it is an administrative cost, is indeed a service provided by the government to or for the benefit of a licensee. Therefore the solution to the problem really is to rely on Section 13 of the Financial Administration Act, rather than to admit to the department that Section 3.2(a) extends to imposing charges.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you satisfied that this provision is not a term or condition of a permit and that, when they are talking about a permit, they are really talking about their administrative costs?

[*Traduction*]

A notre avis, le paragraphe 41(5) n'exige pas de «paiements . . . en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service». Il fournit un mécanisme par lequel la Couronne peut recouvrer ses frais administratifs lorsqu'un ingénieur rémédie à une situation au nom d'un détenteur de permis, alors que ce dernier en a la responsabilité première.

En espérant que ces explications vous permettront d'éclairer le comité à cet égard, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Huguette Labelle

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, il y avait un sujet important qui correspond à l'article 41.(5) du règlement, et qui permettait au gouvernement, après que l'ingénieur ait pris des dispositions qu'un détenteur de licence aurait dû prendre, de lever une charge à cet effet. Le comité a douté de la validité de cette disposition. La réponse initiale du ministère sur cette question n'a pas été couverte. Le ministère déclare maintenant que l'autorité d'imposer la charge découle de l'article 3.2a) de la loi, règlement respectant

> . . . la protection, le contrôle et l'utilisation de la surface du sol dans une zone de gestion de terre . . .

Il me semble que la difficulté de se fier sur l'autorité permettant l'imposition d'une charge soit précaire, même si la charge est éminemment raisonnable, comme c'est le cas pour la présente, selon l'avis du comité quand elle a été présentée. La difficulté vient du fait qu'il s'agit d'une pente glissante. S'il peuvent se servir de cela pour imposer une charge dans un cas, la même chose peut être utilisée pour imposer toutes sortes de charge dont ils pourraient rêver dans l'avenir. Pour l'instant, le ministère nie que la charge ait été levée en vertu d'un permis ou d'un service et déclare, par conséquent, qu'aucun des critères du comité n'est applicable. Le critère qui avait été estimé applicable était (1)a), en ce sens que les dispositions étaient antistatutaires.

A la lecture de cette lettre, il m'apparaît, dans un certain sens, qu'il s'agit là d'un service fourni. Le ministère parle de recouvrer ses frais administratifs lorsqu'un manquement provoqué par un détenteur de permis est corrigé au nom du détenteur par l'ingénieur. Par conséquent, il se peut que l'autorité appropriée pour cette disposition soit notre offre à l'article 13 de la loi sur l'administration financière. Toutefois, ceci est dit en termes où un service—un service est fourni par la Couronne et une charge peut être imposée pour récupérer les frais. Mais il me semble que nous avons affaire ici, si en fait il s'agit d'un frais administratif, d'un service fourni par le gouvernement pour le bénéfice d'un détenteur de licence. Par conséquent, la solution du problème réside dans l'article 13 de la loi sur l'administration financière, plutôt que d'admettre au ministère que l'article 3.2a) inclut l'imposition de charges.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Êtes-vous satisfait que cette disposition ne soit pas une condition pour un permis et du fait que lorsqu'il parle de permis, il parle en fait de frais administratifs?

[*Text*]

Mr Eglington: Well, this was debated at some length before the committee when it was around before. There was some division of opinion in the committee as to whether Section 41.(5) was really a term or condition of a permit or not. I notice that the department does not rely on that provision. They do not rely on Section 3.2(b) which allows them to impose terms and conditions. They do not rely on that; they rely on Section 3.2(a).

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What you are saying in effect is that they could have relied on another and that would have been valid.

Mr. Eglington: Well, my own view is that they could have done so. But they themselves seem to rule that provision out of court, too, by saying that the charge is not one

> . . . in consideration of any licence or service.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then is it fair to say that the explanation given by Huguette Labelle in this letter of March 18, 1980, is really not satisfactory to clear up the main point the committee was making?

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, I do not think it is satisfactory, and I think it should be pursued to some sort of finality. But also, I think the committee must be very careful in deciding whether to admit that Section 3.2(a) allows the imposition of charges, because once that is admitted, they could impose any sort of charge they liked.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But in fact, we are of the opinion that they could have done it in another way . . .

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . so, if we point that out to them, all they can say is that the lawyer could be free to do it but you are doing it for the wrong reasons really. Is that right?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Not for "the wrong reasons", but using the wrong method.

Mr. Eglington: Or you are citing the wrong authority.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Or citing the wrong authority; yes.

Mr. Eglington: Well, perhaps I could go back to the person who is now Mr. Tait and not Mrs. Labelle, and see if this could be clarified.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I suppose we could point out this discussion to them. Because if they can do it the other way, there is not very much to say other than to point out that fact to them. What other action can we take?

• 1115

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think our position was that the way they did it was wrong, so we maintain that position that they should not do it the way they have. To be helpful, we might point out that there is a way in which they can do it properly. But our simple point is that they did it the wrong way.

[*Translation*]

M. Eglington: Cette question a été débattue depuis longtemps devant le comité au cours de réunions précédentes. L'opinion était quelque peu divisée dans le comité pour ce qui est de savoir si l'article 41.(5) était vraiment une condition de permis ou non. Je remarque que le ministère ne s'appuie sur cette disposition. Il ne s'appuie pas sur l'article 3.2b), qui leur permet d'imposer des termes et conditions. Il s'appuie plutôt sur l'article 3.2a).

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce que vous dites en fait est qu'ils auraient pu s'appuyer sur un autre article et que cela aurait pu être valide.

M. Eglington: A mon avis, ils auraient pu le faire. Mais il semble qu'ils ont eux-mêmes débouté cette disposition devant les tribunaux en disant que la charge . . .

> ne peut pas être attribuée en fonction d'un permis ou d'un service.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il est donc par conséquent juste de dire que l'explication donnée par Huguette Labelle dans sa lettre du 18 mars 1980 est en fait insatisfaisante pour clarifier le point principal expliqué par le comité?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne crois pas que ce soit satisfaisant et j'estime que la question devrait être approfondie pour être réglée une fois pour toute. De même, je pense que le comité doit être très prudent au moment de décider s'il admet que l'article 3.2a) permet l'imposition de charges car une fois que cela sera admis, ils pourront imposer toutes les charges qu'ils voudront.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En fait, nous croyons qu'ils auraient pu le faire d'une autre façon . . .

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Donc, si nous leur signalons la chose, tout ce qu'ils peuvent dire est que l'avocat pourrait être libre de le faire, mais que vous le faites pour des raisons inappropriées, vraiment. Est-ce que cela est exact?

Le coprésident (M. Beatty): Il ne s'agit pas de «raisons inappropriées», mais de méthodes inappropriées.

M. Eglington: Vous faites allusion à un autre que le vrai responsable.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est exact, il ne s'agit pas du vrai responsable.

M. Eglington: Je pourrais peut-être retourner voir la personne qui remplace M^me^ Labelle, il s'agit de M. Tait, et lui demander si cette question pourrait être clarifiée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que nous pourrions leur faire part de cette discussion. Car s'ils peuvent procéder d'une autre façon, ils ne feront pas vraiment autre chose que leur indiquer le fait. Quelle autre mesure pouvons-nous prendre?

Le coprésident (M. Beatty): Je crois qu'ils n'ont pas procédé de la bonne façon et nous maintenons cette position. Mais pour être utiles, nous pourrions indiquer qu'il existe une façon de faire les choses correctement. Nous persistons quand même à dire qu'ils n'ont pas procédé de la bonne façon.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/77-271, Countervailing Duty Regulations.

February 9, 1979
Dr. E. P. Neufeld,

Asst. Deputy Minister (Tax Policy and Federal Provincial Relations Branch),
Department of Finance,
Ottawa, Ontario.
Dear Dr. Neufeld:

Re: SOR/77-271, Countervailing Duty Regulations

Thank you for your letter of 28th September last, which the Committee considered yesterday.

The Committee was encouraged by the indication that legislative action is in contemplation. I am instructed to say that the Committee is not as yet fully convinced that section 7(4) of the Customs Tariff is adequate authority for the Regulations, and that it considers that statutory action should be taken as soon as possible. The Committee wishes to be informed when a Countervailing Duties Code has been drafted in the Multilateral Trade Negotiations, or when it becomes apparent that a Code will not be developed within a reasonable time. I was instructed to check on these matters with you from time to time.

Yours sincerely,

G.C. Eglington.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exact.

Le coprésident (M. Beatty): Le sujet suivant est le DORS/77-271, Règlement sur les droits compensatoires.

Le 9 février 1979.
Monsieur E. P. Neufeld

Sous-ministre adjoint (Direction de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales)
Ministère des Finances
Ottawa (Ontario)
Monsieur,

Objet: DORS/77-271, Règlement concernant l'imposition de droits compensatoires

J'accuse réception de votre lettre du 28 septembre dernier dont le Comité a pris connaissance hier.

Le Comité a été heureux d'apprendre qu'une mesure législative est envisagée. On m'a demandé de préciser que le Comité n'est pas encore tout à fait convaincu du caractère habilitant de l'article 7(4) du Tarif des douanes en matière de réglementation et qu'il considère opportun d'adopter une mesure législative à cet égard dès que possible. Le Comité voudrait qu'on l'informe lorsqu'un code des droits compensatoires aura été rédigé dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, ou lorsqu'il deviendra apparent que le code ne sera pas mis au point dans un délai raisonnable. J'ai été chargé de me renseigner sur ces questions de temps à autre.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

January 31, 1980.
Mr. G. C. Eglington,

Standing Joint Committee of the Senate,
and the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, K1A 0A4
Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of January 14, 1980, concerning this department's intentions to amend the Countervailing Duty Regulations.

In response, I would refer you to page 19 of the printed version of the December 11, 1979, budget speech by the Minister of Finance. You will note that in referring to countervailing duties the Minister stated "I intend to issue early in the new year a White Paper proposing a number of changes in Canadian legislation and practice . . .". You will appreciate that subsequent events have delayed the issuance of the White Paper. We remain confident, however, that the White Paper will be issued in the near future.

Le 31 janvier 1980
Monsieur G. C. Eglington

Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, K1A 0A4
Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 14 janvier 1980 concernant des modifications au Règlement sur les droits compensatoires devant être apportées par le ministère des Finances.

Pour répondre à vos questions, je vous demanderais de vous reporter à la page 19 du discours du budget du 11 décembre 1979 prononcé par le ministre des Finances. Vous verrez qu'au chapitre des droits compensatoires le ministre a déclaré qu'il comptait présenter dès le début de l'année un livre blanc proposant un certain nombre de changements dans la législation et l'administration canadiennes. Vous n'êtes pas sans savoir que des circonstances sont venues par la suite retarder la présentation du livre blanc. Nous croyons toutefois qu'il sera publié dans un avenir rapproché.

[*Text*]

Thank you for your continued interest in this matter.

Yours sincerely,

A. S. Rubinoff,

A/Assistant Deputy Minister.
Tax Policy and Legislation
Branch.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, regulations appeared which the committee considered should have been embodied in statute and not in the regulations. The last correspondence was just after the turn of this year and you will see there that there was reference to a proposed white paper. The proposed white paper did come out in July, 1980. The department informed me that there must be millions of copies of this on the Hill. There appear to be very, very few copies of this document on Parliament Hill, but a copy was winkled out and it does contain recommendations for setting up a statutory basis for the imposition of countervailing duties. This white paper has apparently been referred to the standing committee on, is it Industry, Trade and Commerce?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Or, would it be the finance committee?

Mr. Eglington: No, it is some committee in the House of Commons that has got industry in its title. The white paper has not yet been discussed by that committee but it does contain proposals which, if implemented, would satisfy the committee's objections.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So, we will just have a holdover on this, then, until the committee of the House of Commons has dealt with it.

Mr. Eglington: Unless the committee decided it would be worthwhile drawing the attention of the chairman of that standing committee to this committee's consideration of this matter in the past.

December 28, 1979
A. D. Wilson, Esq.,

Vice-President,
Central Mortgage and
Housing Corporation,
Ottawa, Ontario.
Dear Mr. Wilson:

Re: SOR/79-419, SOR/79-420, National Housing Loan Regulations

The above Regulations and amendment were considered by the Committee on 22nd ultimo when I was instructed to enquire why the new, principal Regulations and a large amendment were made on the same day by successive Orders in Council. All who must have recourse to the Regulations will now need to marry a considerable number of individual amendments to the text, something which struck the Committee as being undesirable.

I was also instructed to enquire why the definition of "semi-detached" dwelling in section 2(1) of the Regulations is

[*Translation*]

Je vous sais gré de l'intérêt que vous manifestez à l'égard de cette question et vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

A. S. Rubinoff

Sous-ministre adjoint intérimaire
Direction de la politique et de la
législation de l'impôt.

M. Eglington: Dans le cas présent, monsieur le président, le comité semble avoir estimé que le règlement aurait dû être inclus dans un statut et non dans un règlement de loi. Le dernier échange de correspondance date de la fin de l'année 1980 et vous y verrez une référence à un du livre blanc prévu. Ce livre blanc a été publié en juillet 1980. Le Ministère m'a informé qu'il devait y avoir des millions de copies de ce livre blanc sur la colline. Il semblerait qu'il n'y en a que très peu sur la colline parlementaire, mais une copie nous est tombée entre les mains et elle contient des recommandations visant à établir une base statutaire pour l'imposition de droits compensatoires. Ce livre blanc a, paraît-il, été renvoyé au Comité permanent de l'industrie et du commerce.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ou s'agit-il du Comité sur les finances?

M. Eglington: Non, il s'agit d'un comité de la Chambre des communes qui porte le mot industrie dans son titre. D'ailleurs, ce comité n'a pas encore traité du livre blanc, mais ce dernier contient des propositions qui, si elles sont mises en application, satisferaient les objections du comité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Par conséquent, nous en resterons là pour l'instant, ou du moins jusqu'à ce que le comité de la Chambre des communes ait traité de la question.

M. Eglington: A moins que le comité n'ait décidé qu'il aurait pu être utile d'attirer l'attention du président de ce Comité permanent sur des questions pertinentes au présent Comité en rapport avec le passé.

Le 29 décembre 1979
Monsieur A. D. Wilson

Vice-président
Société canadienne d'hypothèques
et de logement
Ottawa (Ontario)
Monsieur,

Objet: DORS/79-419 et 79-420, règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation

Le Comité a étudié le 22 de ce mois les règlements et la modification susmentionnés; il m'a chargé de vous demander pourquoi les nouveaux et principaux règlements ainsi qu'une modification importante ont été proclamés le même jour au moyen de décrets en conseil successifs. Tous ceux qui doivent avoir recours aux règlements devront dorénavant intégrer au texte un nombre considérable d'amendements distincts, inconvénient que le Comité estime inacceptable.

J'ai également reçu instruction de vous demander pourquoi la définition de «maison jumelée» qui figure au paragraphe

[*Texte*]

narrower than that in section 2 of the Act. The Committee appreciated that this is not something that involves any question of *vires*. Yet its effect is to narrow the application of the Act, which would be in practical terms inoperative without the Regulations through which alone the Act really speaks.

Section 53 of the Regulations prescribes a form, as contemplated by section 31(b) of the Act, but goes on purportedly to authorize "a form to the like effect". The Committee realized that this may appear harmless in that it would allow, for instance, an improperly filled up form to be accepted. But, apart from apparently being *ultra vires,* section 31 allows room for lenders to insist on the giving of information not called for in Form H.I. 1, for example the applicant's Social Insurance Number. The Committee wished to know why section 53 had been drawn in these terms. The Committee also noted the spelling error in item 9 of the Form: "dependents" for "dependants".

The Committee was troubled by the vagueness of section 65. Just what is it in mind a lender may or will do, especially a grasping one? The Committee leaned to the view that the Regulations should say what is to happen if a borrower has lied or used loan proceeds for an undisclosed purpose.

Section 92 of the Regulations uses metric measures. The Act speaks of acres and uses Canadian measures throughout and the Committee wished to know what is the authority for using metric equivalents in the Regulations.

The Committee was most concerned by Part XI; sections 96, 98 to 106. There appeared to the Committee to be no direct authority in the Act for the making of these general regulations on subjects normally and properly the subject of human rights legislation enacted by statute. Each Part of the National Housing Act contains a power to make such regulations which the Governor in Council deems necessary or desirable to carry out the purposes of that Part. While such subjectively worded enabling powers may be quite potent, they are confined to the purposes of each invididual Part of the Act. They have evidently been used to deal with purposes outside the National Housing Act, and purposes which the Committee considered we inappropriate to subordinate legislation. The Committee was of the view that if the Human Rights Act does not already cover the content of sections 96, 98 to 106 of the Regulations and if it is desired to have law to their effect, then Parliament should be asked to enact it.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,

Counsel.

[*Traduction*]

2(1) des réglements est plus étroite que celle qui paraît à l'article 2 de la Loi. Le Comité est conscient du fait que ce détail ne remet pas en question la validité du paragraphe. La nouvelle définition restreint néanmoins la portée de la Loi qui ne serait, à toutes fins pratiques, d'aucun effet sans les règlements.

Comme le prévoit le paragraphe 31 *b*) de la Loi, l'article 53 des règlements prescrit une formule mais il va plus loin et autorise expressément «une formule similaire». Le Comité reconnaît que ce détail peut paraître anodin en ce qu'il pourrait permettre, par exemple, d'accepter une formule mal remplie. Mais, en plus d'être en apparence *ultra vires*, l'article 31 permet à des prêteurs d'insister sur l'obtention de renseignements qui ne figurent pas sur la formule H.I. 1, tel que le numéro d'assurance sociale du demandeur de prêt, par exemple. Le Comité aimerait savoir pourquoi l'article 53 a été rédigé en ces termes. Il a également relevé une erreur d'orthographe au poste 9 de le formule: «dépendents» au lieu de «dépendants».

Le caractère vague de l'article 65 a inquiété le Comité. Que songe-t-on au juste à permettre à un prêteur, et en particulier à un qui serait malveillant? Le Comité s'est dit d'avis que les règlements devraient préciser ce qui doit arriver si un emprunteur a menti ou s'est servi de la somme empruntée pour des raisons non divulguées.

Des mesures métriques figurent à l'article 92 des règlements. Dans la Loi, on parle d'acres et on se sert partout des mesures canadiennes. Le Comité aimerait savoir en vertu de quel texte des équivalents métriques ont été utilisés dans les règlements?

Le Comité s'est dit très préoccupé par la Partie XI, et notamment par les articles 96 et 98 à 106. Selon lui, il semble n'y avoir aucun pouvoir explicite dans la Loi permettant de promulguer ces règlements généraux sur des sujets qui normalement relèveraient plutôt de lois relatives aux droits de la personne et officiellement proclamées. Chaque partie de la Loi acorde au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter les règlements qu'il juge nécessaires ou souhaitables pour satisfaire aux objectifs de ladite partie. Même si ces pouvoirs habilitants, libellés d'une manière très subjective, peuvent être d'une puissance considérable, ils ne concernent que les fins précises de chaque partie de la Loi. Ils ont évidemment servi à des fins étrangères à la Loi nationale sur l'habitation et à d'autres qui, selon le Comité, ne relèvent pas de la législation subordonnée. Le Comité a estimé que si la Loi sur les droits de la personne ne traite pas déjà du contenu des articles 96 et 98 à 106 des règlements et que l'on veut disposer d'une loi à cet effet, il faudrait demander au Parlement de l'adopter.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller

G. C. Eglington

[*Text*]

13 February 1980
Mr. G. C. Eglington

Counsel
Standing Joint Committee on
Statutory Instruments
c/o The Senate
Centre Block
Ottawa, Ontario
Re: Our file 100-2-7
National Housing Loan Regulations

Dear Mr. Eglington:

Further to our letter of January 28, 1980, we wish to reply to your letter of December 18, 1979 as follows:

1) General

SOR-79/419 was a re-enactment of the 1954 Regulations as amended, and included only "housekeeping" changes which had received preliminary approval prior to the 1978-79 amendments to the National Housing Act. SOR-79/420 contained changes required by the 1978-79 amendments to the Act and related policy changes. In the course of the administrative procedures, SOR-79/420 caught up with SOR-79/419. Both Regulations are combined in an office consolidation which has been published. We agree that it would have been preferable had both been combined in the one Order-in-Council but because of the complex procedures required to be followed under the Statutory Instruments Act, this was not administratively feasible.

2) Subsection 2(1)

The definition of "semi-detached dwelling" in the Act differs from the definition of «semi-detached house» referred to in the Regulations. We agree that it is a very fine distinction between the two definitions, but the definition in the Regulations is intended to clarify the operation of the program and to provide concordance with the definition of "duplex", which is not defined in the Act.

3) Section 53

The addition of the words "a form to the like effect" was included as the Corporation has never supplied approved credit agencies with the form (except the H.I.5 form of receipt) and does not wish to do so so long as the prescribed matters are included. We exercise no control over additional information the credit agency may request in accordance with its lending policy. Our experience to date has been that the lenders' forms do not include any additional information but are set-up differently. The lender has the basic responsibility as the Corporation is not liable for an amount in excess of 5 per cent of the aggregate the principal amount of the loans made by the lender.

[*Translation*]

Le 13 février 1980
Monsieur G. C. Eglington

Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Édifice du Centre
Ottawa (Ontario)
Objet: Notre numéro de dossier: 100-2-7
Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation

Monsieur,

Pour donner suite à notre lettre du 28 janvier 1980, nous désirons répondre à votre lettre du 28 décembre 1979 de la façon suivante:

1) Renseignements généraux

Le DORS/79-419 reprenait le règlement modifié de 1954 et n'apportait que des modifications techniques qui avaient déjà été approuvées avant les modifications apportées à la Loi nationale sur l'habitation en 1978-1979. Pour sa part, le DORS/79-420 incluait les modifications qu'exigeaient les amendements apportés à la loi en 1978-1979 et des modifications connexes dictées par des politiques. Au cours des procédures administratives, les deux règlements ont été refondus en une codification qui a été publiée. Nous admettons qu'il aurait été préférable de regrouper les deux règlements en un seul décret en conseil mais à cause des procédures complexes qu'exige la Loi sur les textes réglementaires, cela n'a pas été possible.

2) Paragraphe 2(1)

La définition de «maison jumelée» qui figure dans la Loi diffère de celle qui paraît dans les règlements. Nous reconnaissons que la distinction entre les deux définitions est très ténue mais celle qui figure dans les règlements est destinée à préciser le fonctionnement du programme et à établir une concordance avec la définition du «duplex» qui n'est pas donnée dans la Loi.

3) Article 53

Les mots «une formule similaire» ont été ajoutés parce que la Société n'a jamais fourni aux sociétés de crédit approuvées la formule (sauf la formule de reçu H.I.5) et n'a pas l'intention de le faire tant que des prescriptions figureront dans les règlements. Nous n'exerçons aucun contrôle sur les renseignements supplémentaires que la société de crédit peut exiger en conformité de sa politique de prêts. Nous avons constaté jusqu'à présent que les formules des prêteurs ne comprenaient pas de renseignements supplémentaires mais qu'elles étaient rédigées différemment. C'est au prêteur que revient la responsabilité première car la Société se dégage de toute responsabilité à l'égard du montant supérieur aux 5 p. 100 du montant principal des prêts consentis par le prêteur.

[*Texte*]

4) Section 65

No special provisions were inserted in section 65 to restrict the steps which a lender should take as the loan is the primary responsibility of the lender. The lender's remedies are limited by the ordinary law applicable to a creditor and a debtor. The section is included to cover the reporting of two particular cases (false statements and wrongful use) which are of greater concern to CMHC than to the lender.

5) Section 92

We believe that there is only one reference to the old Canadian measurements in the Act. We refer to section 56.2 of the Act. The reference therein to "per acre" might have been corrected at the last amendment to the Act or the Statute Law (Metric Conversion) Amendment Act, 1976 but was overlooked. We propose recommending an appropriate amendment for the next Miscellaneous Statute Law Amendment Bill. We note, incidentally, that section 56.2 refers to building permits issued for the period expiring 31 December 1978.

6) Part XI

Sections 96 to 106 inclusive were enacted pursuant to paragraph 11(1)(*h*) of the Act, with respect to insured mortgage loans. Similar Regulations were enacted prior to the Human Rights Act and were re-enacted to conform with that Act so as to provide a clear and specific remedy for a breach of the conditions contained in the mortgage. As the remedy is directed specifically to NHA mortgages, we suggest that sections 96 to 106 are appropriate, having specific application to matters within the control of the Corporation. The matter was discussed with officials of the Human Rights Office and they were in agreement.

We trust that the above satisfactorily answers the questions asked by the Committee, but if anything further is required we will be pleased to discuss the matter further.

Yours very truly,

R. E. Fowler

Assistant General Counsel
and Director
Legal Division

[*Traduction*]

4) Article 65

L'article 65 ne comporte aucune disposition particulière destinée à restreindre les mesures qu'un prêteur devrait prendre, car c'est ce dernier qui a la responsabilité première du prêt. Les recours du prêteur sont régis par la loi ordinaire auxquels sont assujettis créditeurs et débiteurs. Le but de cet article est de couvrir deux situations précises (fausses déclarations et utilisation illégale) qui intéressent plus la SCHL que le prêteur.

5) Article 92

Nous croyons que la Loi ne fait référence qu'à une reprise aux anciennes mesures canadiennes. Nous vous renvoyons à l'article 56.2. La référence aux acres aurait pu être supprimée lors de la dernière modification de la Loi ou de la Loi de 1976 modifiant le droit législatif (conversion au système métrique) mais cette référence a été oubliée. Nous proposons de recommander qu'un amendement approprié figure dans le prochain projet de loi correctif. Par ailleurs, nous remarquons que l'article 56.2 fait référence à des permis de construction délivrés pour la période se terminant le 31 décembre 1978.

6) Partie XI

Les articles 96 à 106 inclusivement ont été adoptés en vertu de l'alinéa 11(1)*h*) de la Loi et concernent les prêts hypothécaires assurés. Des règlements semblables ont été édictés avant la Loi sur les droits de la personne; leurs libellés ont ensuite été modifiés pour se conformer à cette loi et pour prévoir des recours clairs et précis en cas de non-respect des conditions régissant l'hypothèque. Comme ces mesures concernent de façon précise les hypothèques établies conformément à la Loi nationale sur l'habitation, nous estimons que les articles 96 à 106 sont justifiés puisqu'ils portent sur des questions qui sont du ressort de la Société. Nous en avons discuté avec des représentants du Bureau des droits de la personne qui ont donné leur accord.

Nous espérons que ces réponses satisferont le Comité et sommes prêts à en discuter plus longuement au besoin.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller général adjoint
et directeur de la
Division juridique

R. E. Fowler

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is a good idea, let us do that.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the National Housing Loan Regulations, SOR/79-419 and SOR/79-420.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the committee had raised three points, no, it was several points with the

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est une excellente idée, nous procéderons de cette façon.

Le coprésident (M. Beatty): La prochaine discussion portera sur le DORS/79-419 et DORS/79-420, Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation.

M. Eglington: Dans le présent cas, monsieur le président, le comité a demandé des explications sur trois points au Minis-

[*Text*]

department, and I think all of them have been satisfactorily cleared up except the sixth one.

The first point that was raised was: Why were there two consecutive amendments published and why were they not embodied in one document to make it easier for people? It appears that they started off quite separately and apart in terms of time and they gradually coalesced and went through the same day.

Under point number 2, the committee just wanted to know why there was a different definition in the regulation from the one in the statute. There is no difficulty about this in the sense that the definition in the regulation is narrower than the one in the statutes. There was no attempt being made to widen the application of the regulations beyond what the statute provides for.

In point number 3, the regulations provide a form and then allow the use of "a form to the like effect". The explanation, I think, as to why they allow "a form to the like effect" is reasonable. The committee's concern was that they might in a form to the like effect start requiring information like social insurance numbers. But what is perhaps odd about this is that having prescribed a form in the regulations, that is form H.I.1, the department now says:

> . . . the Corporation has never supplied approved credit agencies with the form . . .

It seems a bit odd to prescribe a form in the regulations and then never provide it to the credit agencies, but that is probably a point that goes beyond the committee's purview.

Under point number 4, dealing with Section 65, the explanation is, I think, eminently sensible.

Point number 5, deals with Section 92, and I think that has been taken care of by the lapse of time.

Under point number 6, Part XI related to provisions which were inserted which the committee thought were provisions that ought to be in the human rights statute. The department relies in making them on Section 11.(1)(h) of the act which gives the Governor in Council the power by regulation to make provision for any matters concerning which he deems regulations are necessary or desirable to carry out the purposes and provisions of this Part.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought they were relying on that sentence at the top of page 3, where it says:

> The matter was discussed with officials of the Human Rights Office and they were in agreement.

• 1120

Mr. Eglington: Well, I have no doubt, Mr. Robinson, that the officials of the Human Rights Office would be very much in agreement with anything which extended the sort of remit or mandate of their type of operation but that is hardly the point.

[*Translation*]

tère, non, plus que cela, et je crois que tous les points ont été clarifiés à l'exception du sixième point.

Le premier point était le suivant: pourquoi y a-t-il eu deux amendements consécutifs qui ont été publiés et pourquoi n'ont-ils pas été inclus dans un seul document pour faciliter les choses? Il semble que les origines des deux amendements aient été relativement différentes au départ et décalées dans le temps et qu'ils se sont ensuite graduellement scindés et adoptés le même jour.

Quant au deuxième point, le comité voulait savoir pourquoi la définition du règlement différait de celle contenue dans le statut. Le problème n'est pas très grave, sauf que la définition contenue dans le règlement est moins explicite que celle contenue dans le statut. Aucune tentative n'a été faite pour élargir l'application du règlement au-delà du statut.

Pour ce qui est du point numéro 3, le règlement prévoit une formule et permet par la suite l'utilisation «d'une formule de remplacement». Je crois que l'explication relative à l'utilisation d'une «formule de remplacement» est raisonnable. Pourtant, le comité a peur que la formule de remplacement demande des renseignements comme le numéro d'assurance sociale. Ce qui est peut-être bizarre dans cette question est que même si le règlement prévoit une formule, soit la formule H.I.1, le Ministère déclare maintenant:

> «. . . la corporation n'a jamais fourni de formule aux organismes de crédit approuvé . . .»

Il semble un peu étrange que le règlement recommande l'utilisation d'une formule et que ces formules ne soient jamais fournies aux organismes de crédit, mais ce problème dépasse peut-être les attributions du comité.

Quant au point 4, relatif à l'article 65, l'explication est, je crois, on ne peut plus claire.

Le point 5 traite de l'article 92 et je crois qu'il a été éclairci depuis ce temps.

Quant au point 6, la partie XI portait sur les dispositions qui avaient été incluses, mais que le comité estimait devant être comprises dans le statut des droits de la personne. Le Ministère entend ajouter ces dispositions à la section 11.(1)(h) de la loi, qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir, par règlement, de prendre des dispositions pour toutes les questions pertinentes pour lesquelles il estime qu'un règlement est nécessaire ou souhaitable pour répondre aux objectifs et aux dispositions de cette partie.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense qu'ils se basaient sur la phrase dans le haut de la page 3, où il est dit:

> «La question a été discutée avec les responsables du bureau des Droits de la personne et les parties se sont entendues.»

M. Eglington: Je ne doute pas, monsieur Robinson, que les fonctionnaires du bureau des droits de la personne seraient parfaitement d'accords avec quoi que ce soit qui prolongerait le type de mandat de leur genre d'opérations, mais là n'est pas la question.

[*Texte*]

What the committee is faced with here is a set of substantive provisions of a kind which was thought to require statutory action and they are made under a power to make regulations concerning any matter which the Governor in Council deems necessary or desirable to carry out the purposes or provisions of this part.

Now, if the words "deems necessary" were left out, or the word "deems" was left out, the committee's traditional response would be: all you can do under that is make subsidiary administrative and procedural regulations and not substantive ones. But the word "deems" is a word of great import and there is authority in Canada to the effect that it provides a very sweeping grant of independent law-making power.

That goes to the question of validity, it does not preclude the committee from saying: if you want to embody human rights style provisions in the regulations, you should get statutory authority for it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They could not do it under the Canadian Human Rights Act?

Mr. Eglington: No, no. So what they have done is, they have, under this subsidiary provision, set up a sort of mini human rights code.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I am all for human rights, but I do not think that is the way to go about it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, then, I think that is the observation to make: they have not really gone about it the right way, so let us draw that to their attention and ask for further clarification and maybe a suggestion that they improve this to incorporate the committee's objection.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then they have to get the act amended.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe they will make the suggestion, the next time there are going to be some amendments to the Canada Mortgage and Housing Corporation legislation, that this be done.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Perhaps we should write to the minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is sort of a delicate subject, but I think we should at least go as far as what Ken Robinson says, and that is that if there are going to be any amendments to the act that this should be included, and not necessarily require them to do it because that would probably be unrealistic at this point, considering the legislative program . . .

Senator Lafond: Before we go on . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We would want a freedom of information bill first.

Senator Lafond: For purposes of the record, will counsel tell us what was the gist of Mr. Fowler's letter of January 28, which is not with us. Was it just a plain acknowledgement?

[*Traduction*]

Ce à quoi le comité fait maintenant face est un ensemble de dispositions substantielles du genre pouvant nécessiter des mesures statutaires et qui avaient été établies en vertu d'un pouvoir de faire des règlements relatifs à toute question que le gouverneur en conseil jugerait nécessaire ou désirable pour poursuivre les objectifs ou les dispositions de cette section.

Maintenant, si les mots «jugé nécessaire» était enlevé, ou seulement le mot «jugé», la réponse classique du comité serait la suivante: tout ce que nous pouvons faire dans ce cas sont des règlements administratifs et de procédures, mais non substantiels. Pourtant, le mot «jugé» est un mot extrêmement important, car cela permet au gouvernement du Canada d'être très indépendant sur le plan de la rédaction des lois.

Ceci nous amène à la question de validité et cela n'empêche pas le comité de dire: si vous voulez inclure des dispositions sur les droits de la personne dans le règlement, vous devriez d'abord obtenir une autorité statutaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ne pourraient pas le faire dans le cadre de la loi canadienne actuelle sur les droits de la personne.

M. Eglington: Non. Ce qu'ils ont fait dans le cadre de cette disposition secondaire a été d'établir un genre de mini-code sur les droits de la personne.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suis entièrement pour les droits de la personne, mais je ne crois pas que ce soit la bonne façon de procéder.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense alors que c'est le genre d'observation qu'il fallait faire: ils n'ont pas entrepris leur travail de la bonne façon et c'est pourquoi il convient d'attirer leur attention et de leur demander de plus amples précisions et de leur suggérer peut-être d'améliorer leur document de façon à inclure les objections du comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils doivent alors amender la loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils feront peut-être la suggestion, la prochaine fois qu'il y aura des amendements à la loi sur la Société centrale d'hypothèque et de logement du Canada.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être écrire au ministre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est un sujet quelque peu délicat, mais je crois que nous devrions du moins nous en tenir à la déclaration de Ken Robinson en ce sens que s'il doit y avoir des amendements à la loi, que cela soit inclus et qu'il ne soit pas nécessaire pour eux de le faire parce que ce ne serait pas réaliste à ce point-ci, compte tenu du programme législatif . . .

Sénateur Lafond: Avant de poursuivre . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils voudraient d'abord un bill sur la liberté d'accès à l'information.

Sénateur Lafond: A titre d'information, est-ce que le conseiller pourrait nous dire quel était le point essentiel de la lettre de M. Fowler datée du 28 janvier, mais que nous n'avons pas avec nous. Était-ce une simple reconnaissance?

[*Text*]

Mr. Eglington: It was an acknowledgement and told us that he had taken over for Mr. Wilson, who had retired after 32 years with the corporation.

Senator Lafond: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is Food and Drug Regulations—"Official Methods."

November 23, 1979
John E. Osborne, Esq.,

Special Adviser, Policy Development,
Department of National Health and Welfare,
Ottawa.
Dear Mr. Osborne:

Re: Food and Drug Regulations—"Official Methods"

I refer to your exchanges of correspondence with Miss Mayrand, who is now living abroad.

In Your letter of 24th October 1978 you gave a fairly compelling reason for not making any amendment to the phrases "official Method" and "acceptable method" where they appear in the food portion of the Food and Drug Regulations. You also referred to the matter being sent to your legal advisers for consideration. I would like to bring this particular problem to some resolution and shall appreciate your advice as to what your legal people have had to say.

Not having had much to do with the "official method" problem before, and being a believer in statutory remedies, it strikes me that the solution to this issue is to provide in the Food and Drugs Act that the regulations made pursuant to section 25 may make use of official or acceptable methods, which are to be made known to the trade but do not have to be inserted in the Regulations or treated as statutory instruments. Perhaps this is a simplistic and uninformed approach, but I shall appreciate your reaction to it.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

January 22, 1980

Mr. G. C. Eglington

Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
Dear Mr. Eglington,

Re: Food and Drug Regulations—Official Methods

In your letter of November 23, 1979, you referred to my previous correspondence with Miss Mayrand of Oct. 24, 1978,

[*Translation*]

M. Eglington: C'était une reconnaissance dans laquelle il nous informait qu'il avait pris le travail de M. Wilson, qui a pris sa retraite après trente-deux ans de service dans la corporation.

Sénateur Lafond: Merci.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article porte sur le règlement des aliments et drogues—«méthodes officielles».

Le 23 novembre 1979
M. John E. Osborne,

Conseiller spécial, Développement des politiques,
Ministère de la Santé et du Bien-être social,
Ottawa.
Monsieur,

Objet: Règlement sur les aliments et drogues—«Méthodes officielles»

La présente a trait à vos échanges de lettres avec M^lle^ Mayrand qui vit maintenant à l'étranger.

Dans votre lettre du 24 octobre 1978, vous formulez un argument valable contre la modification des termes «méthodes officielles» et «méthodes acceptables» au chapitre des aliments du Règlement sur les aliments et drogues. Vous mentionnez également que la question a été soumise à l'examen de vos conseillers juridiques. Comme je souhaite trouver une solution à ce problème j'aimerais que vous m'informiez de l'opinion de vos conseillers juridiques à ce sujet.

Étant donné le problème de la «méthode officielle» ne m'est pas familier et que je suis en faveur de solutions statutaires, je pense qu'on pourrait résoudre le problème en apportant à la Loi sur les aliments et drogues une modification qui stipulerait que les règlements établis conformément à l'article 25 peuvent s'inspirer des méthodes officielles ou acceptables qui devront être communiquées aux commerçants, sans qu'il soit nécessaire de les insérer dans le texte réglementaire ou de les considérer comme tels. La solution que je propose vous paraîtra peut-être simpliste et dénuée de fondement; j'aimerais tout de même savoir ce que vous en pensez.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 22 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: Règlement sur les aliments et drogues—Méthodes officielles

Dans votre lettre du 23 novembre 1979, vous rappelez que le 24 octobre 1978 j'avais écrit à M^lle^ Myrand sur la question

[*Texte*]

on the question of making more precise the references to "official methods" in our Food and Drug Regulations.

Thank you for your suggestion that the Food and Drugs Act be amended to solve the problem. We have considered this proposal in consultation with our Legal Services, but have concluded that it would take too long to implement, since the legislative priority for amending the Food and Drugs Act for this purpose would likely be very low. We have therefore decided to continue to pursue Miss Mayrand's suggestion that official methods be more precisely identified, without, however, having to make each method a statutory instrument.

If official methods are amended frequently, the cost of incorporating each into an office consolidation of statutory instruments would be quite expensive. However, we recognize that amendments to official methods should be reflected in the regulations to avoid making discretionary amendments without statutory notice. We have therefore undertaken to prepare amendments to the Food and Drug Regulations, so as to include the date, number, and title of the official method in every instance where an official method is referred to. By identifying a method more precisely, and by dating it, notice of amendments to that method will be reflected in the regulations since the amended method will require a new date which will have to appear in the regulations.

Let me cite an example:

Section B.14.061 reads as follows:

(S). Edible Bone Meal or Edible Bone Flour shall be the food prepared by grinding dry defatted bones, obtained from animals healthy at the time of slaughter and shall contain

(a) not less than 85 per cent ash;

(b) not more than 1,000 bacteria per gram; and

(c) no Escherichia coli, as determined by the official method.

It will be amended to read:

(S). Edible Bone Meal or Edible Bone Flour shall be the food prepared by grinding dry defatted bones, obtained from animals healthy at the time of slaughter and shall contain

(a) not less than 85 per cent ash;

(b) not more than 1,000 bacteria per gram; and

(c) no Escherichia coli, "as determined by official method, microbiological examination of edible bone meal or flour, MFO-1, May 1979".

With this increased precision in identifying the official method, we are advised that it will not be necessary to publish the method itself in the regulation. We will, however, have to amend the applicable regulation whenever a change in the method is made. This should eliminate the criticism that official methods may change from day to day without warning to affected persons.

We anticipate that the appropriate identification of official methods, and the necessary changes in the regulations will be completed within the next six months.

[*Traduction*]

d'apporter plus de précision au terme «méthodes officielles» qui figure dans le Règlement sur les aliments et drogues.

Je vous sais gré de suggérer que, pour résoudre le problème il faudrait modifier la Loi sur les aliments et drogues. Le personnel du contentieux et nous-mêmes avons étudié votre proposition, mais nous sommes arrivés à la conclusion qu'il faudrait trop de temps avant qu'elle puisse être appliquée puisqu'une modification à la Loi sur les aliments et drogues ne constitue pas, tant s'en faut, une priorité législative. Aussi avons-nous décidé de donner suite à la recommandation de M^lle^ Mayrand qui propose de mieux préciser la notion de méthodes officielles sans pour autant leur donner force de règlement.

Autrement, chaque fois qu'on changerait de méthodes officielles il faudrait les faire figurer dans les textes réglementaires codifiés, ce qui coûterait trop cher. Néanmoins, il est vrai que les règlements devraient tenir compte des modifications apportées aux méthodes officielles afin d'éviter les modifications laissées à la discrétion des responsables sans la sanction des autorités. Nous avons donc entrepris d'amender le Règlement sur les aliments et drogues de façon à faire figurer la date, le numéro et le titre de la méthode officielle chaque fois qu'il y est question de méthode officielle. En précisant en quoi consiste une méthode et en publiant la date, on incorporera nécessairement les avis d'amendement dans le règlement puisque la méthode modifiée devra être accompagnée d'une nouvelle date qui apparaîtra dans le texte réglementaire.

Par exemple:

L'article B. 14.061 stipule que:

La farine d'os comestible doit être le produit alimentaire préparé par broyage d'os secs et dégraissés, obtenus d'animaux sains au moment de l'abattage, et

a) doit contenir au moins 85 p. 100 de cendre;

b) doit contenir au plus 1,000 bactéries par gramme; mais

c) ne doit pas contenir de colibacilles (escherichia coli) dans un gramme; l'examen par la méthode officielle.

Le texte sera modifié comme suit:

La viande d'os comestibles doit être le produit alimentaire préparé par broyage d'os secs et dégraissés, obtenus d'animaux sains au moment de l'abattage, et

a) doit contenir au moins 85 p. 100 de cendre;

b) doit contenir au plus 1,000 bactéries par gramme; mais

c) ne doit pas contenir de colibacilles (escherichia coli) dans un gramme; à l'examen par la méthode officielle, à savoir l'examen microbiologique de farine d'os comestibles MFO-1, mai 1979».

Grâce à ce moyen supplémentaire de déterminer quelle devrait être la méthode officielle, on nous informe qu'il ne sera plus nécessaire de publier la méthode dans le règlement. Il faudra cependant modifier le règlement pertinent lorsqu'une modification sera apportée à la méthode. Ainsi, on ne pourra plus nous accuser de laisser changer les méthodes officielles du jour au lendemain sans que les intéressées en soient informés.

On devrait avoir, d'ici six mois, déterminé quelles sont les méthodes officielles et apporter les changements nécessaires au règlement.

[*Text*]

I hope this information will be helpful to the Standing Joint Committee.

Yours sincerely,

J. E. Osborne

Special Adviser
Policy Development

Mr. Eglinton: This disposition, Mr. Chairman, lays to rest a problem which has been with the committee since its inception, and that is the referencing in the Food and Drug regulations, which are about that thick, to things being tested by the official method. The official method has not been described or referred to and the committee had, over the years, suggested different alternatives to solve this problem. One was to provide specific statutory authority to proceed in that way; the other was to include the official methods in the regulations. That one was relued out earlier in the piece because the official methods are so bulky they would make the regulations a foot thick, instead of three or four inches. Now the department has suggested a form of incorporation, by reference into the regulations, of official methods with the official methods being given designated numbers and dates, so that the actual official method can be identified and there will be only one official method and it cannot be changed unless they then change the regulations to refer to a new particular method and I think that is an eminently reasonable and acceptable solution to the problem.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Can we assume that there will no longer come before us again since they are not going to be published?

Mr. Eglington: Well, the official methods themselves, the actual technical description of how you would test for various things, were never before us. They have just been documents floating around in the department and reasonably well known to the industry. But now there will be reference not just to the official method which could change overnight, but to a particular document with a reference number and a date . . .

• 1125

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In view of the fact that the letter from J. E. Osborne is dated January 22, 1980, and he says in the second last paragraph of his letter, and I quote:

> We anticipate that the appropriate identification of official methods and the necessary changes in the regulations will be completed within the next six months.

Do we in fact know that this has happened?

Mr. Eglington: they have begun to do so, yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They have. Then I note in the paragraph previous to that where he states that:

[*Translation*]

J'espère que ces renseignements seront utiles au comité mixte permanent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. E. Osborne

Conseiller spécial
Développement des politiques

M. Eglington: Cette disposition, monsieur le président, porte sur un problème avec lequel le comité est aux prises depuis le début et qui porte sur les références du règlement sur les aliments et drogues, qui sont très épaisses, et relatives aux choses vérifiées par méthode officielle. La méthode officielle n'a pas été décrite et le comité a, au cours des années, suggéré diverses alternatives pour solutionner le problème. Une des solutions consistait à créer une autorité statutaire spécifique pour procéder de cette façon; une autre méthode consistait à inclure les méthodes officielles dans le règlement. Cette dernière méthode fut éliminée très rapidement parce que les méthodes officielles sont tellement volumineuses que le règlement passerait de trois à quatre pouces d'épaisseur à un pied. Le ministère a suggéré une formule d'incorporation, par référence dans le règlement, des méthodes officielles auxquelles on attribuerait des numéros et des dates. Ainsi, la méthode officielle actuelle pourrait être identifiée et il n'y en aurait qu'une seule et elle ne pourrait pas être changée, à moins de changer le règlement en ce qui concerne une nouvelle méthode particulière. Je pense que ceci est une solution très raisonnable et très acceptable au problème.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-on supposer que la question des méthodes officielles ne sera plus posée, étant donné qu'elles ne seront pas publiées?

M. Eglington: En fait, les méthodes officielles elles-mêmes, c'est-à-dire la discription technique actuelle quant à la façon de vérifier diverses choses ne nous avait jamais été présentée. Il ne s'agissait que de documents qui circulaient dans le ministère et qui étaient bien connus dans l'industrie. Désormais, il ne s'agira plus seulement de méthodes officielles qui peuvent changer en quelques heures, mais d'un document particulier avec un numéro de référence et une date.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En référence à la lettre de J. E. Osborne datée du 22 janvier 1980 et dans laquelle il dit dans l'avant-dernier paragraphe:

> Nous espérons que l'identification appropriée des méthodes officielles et les changements nécessaires dans le règlement seront complétés au cours des prochains six mois.

Est-ce que cela est vraiment arrivé?

M. Eglington: Oui, ils ont commencé à le faire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils ont commencé. Je note dans le paragraphe précédent le commentaire suivant:

[*Texte*]

With the increased precision in identifying the official method, we are advised that it will not be necessary to publish the method itself in the regulations.

But we will still be able to identify them as regulations, because of this numbering system.

Mr. Eglington: That is right, yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/79-497, Air Carriers Using Large Aeroplanes Order, amendment, and SOR/79-498, Air Carriers Using Small Aeroplanes Order, amendment. they have covered the waterfront here.

December 18, 1979

Jean Charron, Esq.,

Assistant Deputy Minister
Coordination,
Department of Transport,
Ottawa.

Dear Mr. Charron:

Re: SOR/79-947, Air Carriers Using Large Aeroplanes Order, amendment

SOR/79-498, Air Carriers Using Small Aeroplanes Order, amendment

The above amendments were before the Committee on 13th instant when the new subsections 18(4) and 19(4) respectively were compared with the old. It appeared to the Committee that the sense of the old subsections had been lost as the new provided not that there can be an approved form apart from printing but that there may be an approved form of printing which does not use both official languages. The new subsections did not, in the Committee's view, correspond with the Explanatory Notes.

I shall be glad if you will kindly look into this drafting matter which has a certain potential for creating discord.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Traduction*]

Compte tenu de la précision sans cesse croissante dans l'identification de la méthode officielle, nous croyons qu'il ne sera pas nécessaire de publier cette méthode dans le règlement.

Mais nous serons quand même en mesure de les identifier comme étant partie du règlement à cause du système de numérotation.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): L'article suivant est le DORS/79-497, ordonnance sur les transporteurs aériens utilisant de grosses actions-modifications, et le DORS/79-498, ordonnance régissant l'utilisation par les transporteurs aériens d'avions petits porteurs-modifications. Ils ont commencé le déblayage.

Le 18 décembre 1979

Monsieur Jean Charron

Sous-ministre adjoint—Coordination
Ministère des Transports
Ottawa.

Monsieur,

Objet: DORS/79-497, Ordonnance sur les transporteurs aériens utilisant de gros avions—Modification

DORS/79-498, Ordonnance régissant l'utilisation, par les transporteurs aériens, d'avions petits porteurs—Modification

Les deux modifications susmentionnées ont été étudiées par le Comité le 13 de ce mois, lorsque les nouveaux paragraphes 18(4) et 19(4) respectivement ont été comparés aux deux précédents. Il a semblé aux membres du Comité que le sens des anciens paragraphes avait été perdu étant donné que les nouveaux ne stipulent pas que les documents peuvent être imprimés d'une autre façon qu'en anglais et en français, mais qu'il existe une autre façon approuvée d'imprimer ceux-ci sans qu'on utilise les deux langues officielles. Selon les membres du Comité, les nouveaux paragraphes ne sont pas conformes aux notes explicatives.

Je vous saurais gré d'étudier cette question qui est susceptible de créer certains conflits.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[*Text*]

March 17, 1980

Mr. G. C. Eglington,

Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/79-497 Air Carriers Using Large Aeroplanes Order, amendment subsection 18(4)

SOR/79-498 Air Carriers Using Small Aeroplanes Order, amendment subsection 19(4)

Thank you for your letter of December 18, 1979, concerning the subject Orders, particularly the requirement "... information respecting that emergency equipment and exits ... shall be printed in both the English and the French language, or shall be printed in some other approved form", as provided in the amended subsections 18(4) and 19(4) respectively.

These amendments were introduced as a result of representations made by the Commissioner of Official Languages and were made compatible with subsection 19(4) of a previously enacted Order, being SOR/73-474 Rotorcraft Air Transport Operations Order—CRC Chapter 62, which was cited by the said Commissioner as an acceptable model for the referenced amendments.

The intent behind the amendments giving rise to your inquiry was to enable the Director General, Civil Aeronautics, to approve internationally accepted pictorial presentations in lieu of the written form wherever possible.

Internationally, the practice of pictorial presentation by way of signs has eliminated the need for multilingual presentation. Such signs are designed in the aeronautics field to not only meet the requirements of Canada's *Official Languages Act* but to meet as well the requirements of ICAO with its four official languages. While the enabling clause is sufficiently broad to authorize presentations in an additional language, it was never intended that any such language would be used in substitution of English and French.

Enclosed for your information and in explanation of the foregoing paragraph, please find a copy of the Guidelines used by the Department of Transport in assessing emergency information that may be printed in "some other approved form" and a Wardair emergency information card using the pictorial presentation. It will be noted that where words are used, they should be in English and French *plus* any other appropriate language.

[*Translation*]

Le 17 mars 1980

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET: DORS/79-497, Ordonnance sur les transporteurs aériens utilisant de gros avions—Modification

DORS/79-498, Ordonnance régissant l'utilisation par les transporteurs aériens, d'avions petits porteurs—Modification

J'accuse réception de votre lettre du 18 décembre 1979 concernant les ordonnances susmentionnées, plus particulièrement l'exigence ayant trait «... aux documents portant sur l'équipement et les issues de secours ... doivent être imprimés en anglais et en français ou de toute autre façon approuvée», tel que le stipulent les nouveaux paragraphes 18(4) et 19(4) respectivement.

Ces modifications ont été apportées suite aux recommandations faites par le commissaire aux langues officielles et on s'est fondé sur le paragraphe 19(4) d'une ordonnance présentement en vigueur, c'est-à-dire le DORS/73-474 intitulé Ordonnance sur l'utilisation de giravions pour le transport aérien-CRC chapitre 32, que le commissaire a donné comme exemple pour les modifications susmentionnées.

Les modifications qui font l'objet de votre demande avaient pour but de permettre au directeur général de l'Aéronautique civile d'approuver des documents illustrés acceptés par la communauté internationale pour remplacer dans la mesure du possible, des documents écrits.

A l'échelle internationale, les documents illustrés à l'aide de symboles ont éliminé le besoin de traduire les renseignements en de nombreuses langues. De tels symboles sont conçus dans le domaine aéronautique non seulement pour être conformes à la *Loi sur les langues officielles* du Canada, mais également pour satisfaire aux exigences de l'OACI qui utilise quatre langues officielles. Bien que la disposition habilitante soit suffisamment générale pour autoriser la publication de documents en d'autres langues, on n'a jamais songé à ce que l'une de ces dernières remplace l'anglais et le français.

A titre d'information et d'explication, vous trouverez ci-jointe une copie des directives utilisées par le ministère des Transports lorsqu'il évalue des documents concernant les sorties et l'équipement de secours qui peuvent être imprimés «d'une autre façon approuvée» ainsi qu'une carte sur les renseignements en cas d'urgence de la société Wardair qui est expliquée à l'aide de symboles. Vous constaterez que lorqu'on utilise des mots, ils sont imprimés en anglais et en français en plus de toute autre langue pertinente.

[*Texte*]

While the existing controls for approving both the written and pictorial forms of presentation are considered adequate to prevent abuse of the powers entrusted to the Director General, Civil Aeronautics, the Department would be agreeable to having those subsections revised to specify the "other forms" that may be approved.

I hope that this will serve to clarify the situation and to dispel any concern the Committee might have had with respect to the possible abuse of unfettered powers.

Yours sincerely,

Jean Charron

Assistant Deputy Minister,
Coordination

Mr. Eglington: These were orders, Mr. Chairman, that relate to flight safety instructions and the committee had to query the drafting of the new provision because it appeared to allow the use of—first of all, a language other than one of the official languages, and then just one official language. But the explanation which is given, I think, explains clearly what is intended is to allow it to use a set of pictorial representations which have no words, as in this first sheet of Wardair Canada flight and safety things they sent us, and to allow the use of pictorial representation coupled with printing, which is in both languages.

Therefore, I do not really think it is necessary to take them up on their offer in the second last paragraph, where they say: ". . . the Department would be agreeable to having those subsections revised to specify the "other forms" that may be approved." I think everybody who has travelled by air has seen these sort of flight folders . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether we might simply write to them, to indicate that we have considered it and we find it satisfactory, just to make sure that they did not close their file on it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think they are to be congratulated on their co-operation with the committee, that they looked into this matter. I suppose it is not only the department itself, but the airlines in question.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I think as a matter of practice that is a very good idea; that we should, when we are satisfied, notify them to that effect.

Mr. Eglington: That, Mr. Chairman, is a change of procedure. The committee previously decided that it would only communicate with departments when it was dissatisfied. So it should just consider whether it wants to change its mind.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Why did we come to the previous decision?

Mr. Eglington: I cannot really remember because it was so long ago.

[*Traduction*]

Bien que les mécanismes actuels de contrôle régissant l'approbation des documents écrits et illustrés soient considérés comme étant en mesure suffisante pour prévenir tout abus de pouvoir de la part du directeur général de l'Aéronautique civile, le ministère accepterait que ces paragraphes soient révisés afin qu'on y spécifie les «autres façons» qui peuvent être approuvées.

J'espère que ces renseignements éclairciront la situation et élimineront toute inquiétude que le Comité peut éprouver en ce qui concerne les abus possible de pouvoir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Sous-ministre adjoint

Coordination
Jean Charron

M. Eglington: Il s'agissait d'ordres, monsieur le président qui portaient sur les instructions de sécurité aériennes et le comité a dû chercher le brouillon des nouvelles dispositions parce qu'elles ont semblé permettre l'utilisation, en premier lieu, d'une langue autre que l'une des langues officielles et ensuite une seule des langues officielles. Mais je crois que l'explication donnée explique clairement l'intention de lui permettre d'utiliser un ensemble de représentations picturales sans aucun mot comme c'est le cas de la première feuille de vol de Wardair Canada et des documents sur la sécurité qu'ils nous ont fait parvenir. Cela permettra aussi l'utilisation de représentations picturales accompagnées d'un texte imprimé dans les deux langues officielles.

Par conséquent, je ne crois pas réellement qu'il soit nécessaire d'accepter l'offre qu'ils nous font dans l'avant-dernier paragraphe où il est dit: «le Ministère serait d'accord pour que ces sous-sections soient révisées afin de préciser les «autres formules» qui peuvent être approuvées.» Je crois que tous ceux qui ont voyagé par avion ont vu ce genre de dépliants.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande s'il ne serait pas simplement indiqué de leur écrire pour leur dire que nous avons considéré la question et que nous en sommes satisfaits, afin de nous assurer qu'ils ne ferment pas le dossier.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois qu'il convient de les féliciter pour leur collaboration avec le comité étant donné qu'ils se sont intéressé à la question. Je suppose qu'il ne s'agit pas seulement du ministère, mais également des lignes aériennes en question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, je crois qu'il s'agit là d'une bonne idée, leur faire savoir que nous sommes satisfaits lorsque nous le sommes.

M. Eglington: Il s'agit là, monsieur le président, d'un changement de procédure. Le comité a décidé auparavant qu'il ne communiquerait avec les ministères que lorsqu'ils sont insatisfaits. Il s'agit maintenant de se demander si le comité entend changer d'idée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pourquoi en sommes-nous venus à la décision précédente?

M. Eglington: Je ne m'en souviens pas vraiment car il y a bien longtemps de cela.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think it is a matter of public relations with the departments that when they do things that we approve of, they should know what our reaction is.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would think there are occasions where we might want to do this, but I do not know that we would want to do it in every case. In this case, particularly, I think it would be apropos because they would then be in the position of being able to say to all the airlines, and so on, that this matter has been resolved; it has been accepted by this committee, and so whatever they are doing now is acceptable.

Mr. Eglington: They also made an offer which we are going to tell them we do not need.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, that we do not need. So we could do a follow-up on this one.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. I think unless there is good reason to the contrary, the policy should be to write to them and say: The committee—and what you said—is satisfactory—something like that. They will probably discover it for themselves if they are curious enough to look at our records.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would like to add the caveat that it only be in cases where we have had a lot of dialogue on a certain topic, and therefore it would seem appropriate. Some of these are very simple little things and they may carry out our suggestion, and I think it could just be left at that.

• 1130

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, the committee has to make a decision that it is either going to do it in all cases or only, for instance, when they make an offer which we do not want to present at the table.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, are you going to have to hire more staff to do this?

Mr. Eglington: No, no, because everyone understands now that if they do not hear back from us, then the explanations . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is acceptable.

Mr. Eglington: . . . is acceptable. If the committee starts writing to some people and not to others, the departments will not know what they are up to.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, I think as a practice, where we can we should write. We object if departments leave us hanging and I think it would be useful to close the file on both sides and make sure there is understanding.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They would not know when we have considered it or whether we have considered it. Sometimes there is quite a bit of delay.

In addition to that, from the point of view of public relations with some of the departments which have been co-operative, if they only hear from us when we are unhappy with them, I do not know if that is necessarily good. I think it is probably desirable for us to communicate with them when we feel that

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois qu'il s'agit là d'une question de relations publiques avec les ministères et lorsqu'ils font des choses que nous approuvons, il est normal que nous leur communiquions nos réactions.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois qu'il y a des occasions où nous pourrions vouloir procéder de cette façon, mais je ne sais pas s'il serait opportun de le faire dans chaque cas. Dans ce cas particulier, j'estime qu'il serait à propos qu'à ce moment-là, ils seraient en position de dire à toutes les lignes aériennes que le problème est résolu, qu'une solution a été acceptée par le présent comité et que ce qu'ils font maintenant est tout à fait acceptable.

M. Eglington: Ils nous ont également fait une offre à laquelle nous allons répondre négativement.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, nous n'en avons pas besoin. Ainsi, nous pourrions donner suite à cette affaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui. A moins que nous ayons de bonnes raisons pour procéder différemment, la politique devrait consister à leur écrire pour leur dire: «Le comité—et ce que vous venez de dire—est satisfait,» ou quelque chose du genre. Ils découvriraient peut-être la même chose s'ils étaient suffisamment curieux pour étudier nos dossiers.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais ajouter comme mise en garde que cela ne se produirait que dans le cas où nous aurions eu des discussions importantes sur certains sujets et que cela apparaîtrait approprié. Certains de ces points sont de toutes petites choses qui peuvent être porteuses de suggestions, et je crois que les choses peuvent en rester là.

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que le comité doit prendre une décision, soit qu'il le fasse pour toutes les situations ou seulement, par exemple, lorsqu'ils nous font une offre que nous ne voulons pas présenter à cette table.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Serez-vous obligé d'engager plus de personnel pour procéder de cette façon?

M. Eglington: Non, car chacun comprend maintenant que si nous ne leur donnons de nouvelles alors l'explication . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est acceptable.

M. Eglington: . . . est acceptable. Si le comité commence à écrire à certaines personnes et non à d'autres, les ministères ne sauront pas ce qui se passe.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que dans la pratique, nous devrions écrire lorsque nous le pouvons. Il s'agit de nous objecter lorsque les ministères nous font attendre et je pense qu'il serait utile de fermer le dossier des deux côtés et de s'assurer qu'il y a compréhension.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne saurait pas si nous avons étudié la question ou non. Cela prend parfois un certain temps.

En plus de cela, du point de vue des relations publiques avec certains ministères qui ont été coopértifs, s'ils n'entendent parler de nous que si nous ne sommes pas satisfaits, je ne crois pas que ce soit nécessairement bon. Je crois qu'il est probablement souhaitable pour nous de communiquer avec eux lorsque

[*Texte*]

they have accommodated us in some way, and say that we are satisfied.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I want to play devil's advocate here and say that in my view, once we close the thing off we could find ourselves precluded from once again pulling back this and saying, "ah, there is something we missed" and they are going to say: "well, you did not point it out to us before; you wrote back saying that everything was fine and all these things have been acceptable".

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, I think that is fine, Ken. If we make an error, we should be willing to confess our error and write back and say that there was something we overlooked.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We can always look up the records, just to save them from having to go through the records and see how we have dealt with it, or when.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just cannot see the advisability of having unnecessary correspondence going back and forth from departments saying, "you are a nice guy, you have done a nice job; thank you very much."

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Surely that is an ordinary practice in the business—or any other world. When somebody has written you and given an explanation and you are satisfied with it, you acknowledge it and say the committee is satisfied. It is just a two-liner. What are your views, Senator Lafond?

Senator Lafond: It seems to me the same courtesies should exist between institutions as do exist between individuals, or should exist between individuals. They are only perfunctory letters, but . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, you know, you get to the point where somebody sends you a letter congratulating you on your birthday, and you send him a letter back saying, thank you very much for congratulating me on my birthday, and they send back and say thank you very much for the letter that you sent to me congratulating me on my birthday, and the whole thing is absolutely senseless.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Now we will hear from Senator Lewis. What is your reaction?

Senator Lewis: Well, apart from the courtesy part of it, that is one thing, it seems to me that an explanation has been given. The department may keep the thing current, waiting to find out whether it is closed or not..

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I guess the consensus of the committee is favourable to Mr. Beatty's suggestion.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): If that is agreeable. Obvously counsel should use some discretion and not get involved in picayune things, but . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Now you are already abrogating the suggestion that you made. Either you send a leter to all or you do not.

[*Traduction*]

nous estimons qu'ils nous ont rendu service d'une certaine manière et que nous voulons leur témoigner notre appréciation.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais me faire l'avocat du diable et dire, à mon point de vue, que lorsque nous considérons qu'un sujet est clos, il se peut que nous nous trouvions coincer et que nous ne puissions revenir en arrière pour dire «nous avons oublié quelque chose». A cela, ils répondront: «Vous n'en avez pas parlé avant, car vous nous avez écrit pour nous dire que tout était parfait et que tout était acceptable».

Le coprésident (M. Beatty): Je pense que tout est correct, Ken. Si nous faisons une erreur, nous devrions être d'accord pour reconnaître cette erreur et leur écrire pour leur dire que nous avons oublié quelque chose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous pouvons toujours étudier les dossiers, ne serait-ce que pour leur épargner la tâche de le faire eux-mêmes pour découvrir la façon dont nous avons procéder, ou quand.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne peux pas voir l'utilité d'un trop grand échange de correspondance entre les départements pour dire «Vous êtes de biens braves gens et vous avez fait du beau travail; merci beaucoup».

Le coprésident (sénateur Godfrey): Voilà une pratique fort courante dans le monde des affaires ou ailleurs. Lorsque quelqu'un vous a écrit pour vous donner une explication qui vous satisfait, vous lui répondez, ne serait-ce que pour lui dire que le comité est satisfait. Cela ne prend que quelques lignes. Quelle est votre opinion, sénateur Lafond.

Sénateur Lafond: Pour moi, il s'agit là de la même courtoisie qui devrait exister entre les institutions comme elle existe ou devrait exister entre les individus. Ce ne sont que des lettres de pure forme, mais . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous savez, on pourrait en venir au point où quelqu'un vous écrit pour vous féliciter pour votre anniversaire; vous lui répondez pour lui dire merci et il vous répond par la suite pour vous remercier de l'avoir remercié. Ce genre d'échange n'a absolument aucun sens.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous écouterons maintenant le sénateur Lewis, quelle est votre avis?

Sénateur Lewis: Mise à part la courtoisie, cela est une chose, il me semble qu'une explication a déjà été donnée. Le ministère peut garder ses dossiers ouverts, ne serait-ce que pour savoir si le sujet est clos ou non.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense que l'ensemble du comité est favorable à la suggestion de M. Beatty.

Le coprésident (M. Beatty): Si c'est acceptable. Il va sans dire que les conseillers devraient faire preuve d'une certaine discrétion et ne pas s'impliquer dans des choses de rien du tout, mais . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous êtes déjà en train d'abroger la suggestion que vous avez faite. Soit que vous envoyez une lettre à tout le monde ou que vous n'en envoyez pas du tout.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): No, all I am saying is that counsel should use some common sense. Ken, we are just trying to avoid congratulating people on their birthdays, that is all.

The next item is SOR/73-153, Trade Marks Rules, amendment. Legal Branch file: 4800-12.

March 3, 1980
George Post, Esq.

Deputy Minister
Department of Consumer
and Corporate Affairs
OTTAWA
Dear Mr. Post:

Re: SOR/73-153, Trade Marks Rules, amendment Legal Branch file: 4800-12

This matter has been under consideration since February 1975 and I have been at fault in letting it languish in the limbo of the "too hard" files for far too long.

The last correspondence was a letter from Mr. Murchison of your Legal Branch dated 6th May 1977 which letter contained remarks of Mr. Thurm, sometime Registrar of Trade Marks. On re-examining the correspondance in this file I have gained the distinct impression that the many exchanges have been at cross purposes in that Mr. Thurm seemed throughout to misconstrue both the particulars and the general thrust of the Committee's objection to Rule 12. In particular, his remarks as reported in Mr. Murchison's letter of 6th May 1977, do seem to cloud the issues involved. Obviously, I have never managed to explain clearly what the Committee's position is, and so I shall try to do the job properly now.

First, the Committee has never been of the view that Rule 12 allows for or has the effect of withholding from the public information that would otherwise be available to the public. The right to search the Register is protected by the statute and is not impinged upon by this Rule (sections 28 and 49(6) of the Act). The Committee has always understood this. See, for example, my letter to Miss Robertshaw of 10th September 1975.

Secondly, the enabling power for this Rule can only be the opening words of section 65: "for carrying into effect the purposes and provisions of this Act". Upon these words there has been erected a prohibition (contained in the old Rule 12) of

(i) furnishing information the giving of which requires a search by the Registrar of his records;

(ii) the giving of certain legal opinions, coupled with a power in the Registrar to do what is prohibited when he is satisfied that it is in the public interest to do so. From Mr. Thurm's memorandum of 3rd June 1975 to Miss Robertshaw it is apparent that "information the giving of which requires a search by the Registrar of his records" includes not only information available to members of the public—characterised as trade mark users and their agents—searching the Register but also information sought by members of the public who

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Non, tout ce que je dis est que le conseiller devrait se servir de sa tête. Ken, tout ce que nous essayons de faire est d'éviter que des félicitations soient envoyées aux gens pour leurs anniversaires, et c'est tout.

Le prochain article porte sur le DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce, modification. Dossier de la Direction juridique: 4800-12.

le 3 mars 1980
Monsieur George Post

Sous-ministre
Ministère de la consommation et
des corporations
OTTAWA
Monsieur,

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification Dossier du contentieux nº 4 800-12

Cette question est à l'étude depuis février 1975 et c'est vraiment de ma faute si elle a dormi aussi longtemps dans les limbes des dossiers «trop délicats».

La dernière lettre au dossier, datée du 6 mai 1977, est celle de M. Murchison, du contentieux de votre ministère. Cette lettre contient les observations de M. Thurm, ancien registraire des marques de commerce. En réexaminant toute la correspondance échangée à ce sujet, j'ai nettement l'impression d'assister à un dialogue de sourds: M. Thurm semble en effet toujours mal interpréter les points particuliers ainsi que la portée générale de l'opposition du Comité à la règle 12. Ses observations, rapportées dans la lettre susmentionnée, semblent vraiment embrouiller la question. De toute évidence, je n'ai pas encore réussi à expliquer clairement la position du Comité et tâcherai donc de le faire aujourd'hui.

Tout d'abord, le Comité n'a jamais pensé que la règle 12 permet, ou a pour effet, de soustraire au pubic des renseignements qui lui seraient autrement accessibles. Le droit de compulser le registre est protégé par la loi et n'est pas limité par cette règle (articles 28 et 49(6) de la Loi). Cela, le Comité l'a toujours compris. (Voir par exemple ma lettre du 10 septembre 1975 à M^lle^ Robertshaw.)

Deuxièmement, le pouvoir habilitant de cette règle ne peut être que le début de l'article 65: «. . . pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi». Ce passage a servi de fondement à l'interdiction (prévue par l'ancienne règle 12):

(i) de fournir un renseignement dont la communication exige une inspection par le registraire de ses archives;

(ii) d'exprimer une opinion juridique, interdiction assortie du pouvoir, conféré au registraire, d'enfreindre ce qui est interdit lorsqu'il est convaincu qu'il y va de l'intérêt public. Or, d'après la note de service que M. Thurm a adressé à M^lle^ Robertshaw le 3 juin 1975, il appert que «les renseignements dont la communication exige une inspection de ses archives (par le registraire)» visent non seulement les renseignements auxquels le public, c'est-à-dire les utilisateurs des marques de commerce et leurs agents, a accès en compulsant le registre,

[*Texte*]

desire to associate a mark with a manufacturer, (the sort of thing I myself have tried and failed to do with the trade name "BLM"). The giving out of information to people, *as also the giving of legal opinions of the type mentioned*, is subject to no rule but the Registrar's discretion. Mr. Thurm gave no explanation as to why it was desired to give the Registrar a discretion to give out legal opinions or as to when he exercised his discretion to do so.

Miss Robertshaw, in her letter of 3rd July 1975, properly pointed out that if Rule 12 were revoked, or had never been made, the Registrar would be free to give out information and legal opinions to whomsoever and whenever he saw fit, subject only to section 49(b) of the Act. However, Rule 12 was made, and amended, and its present form clearly does *not* accord with the explanation offered for and of it by Mr. Thurm. Because of this I suggested, by way of illustration, a different form of Rule 12 in my letter of 10th September 1975, while noting that the Committee was to reconsider its view on whether the subject matter of Rule 12 ought to be embodied in the Act and whether it went beyond the terms of section 65 of the Act. My suggested form of Rule 12 was drawn in a non-expert way to implement the purpose of the Rule as explained by Mr. Thurm.

By letter of 7th January 1976 Miss Robertshaw conveyed Mr. Thurm's view that the suggested redrawing of Rule 12 was undesirable because

(i) the Registrar should be free to give members of the public opinions in order to make the information he gives them meaningful;

(ii) the Registrar must be free to give opinions on trade mark matters within government circles.

He also pointed out that the exercise of the discretion provided for in Rule 12 does not affect anyone's rights or liabilities. Which is, of course, true. However, the discretion could certainly be used in a way that at least seemed arbitrary.

The Committee reconsidered the whole matter on 11th March 1976 and concluded that the discretion in Rule 12 is undesirable, because it is unregulated and arbitrary, and because it deals with a matter which Parliament itself had dealt with. The Register is by statute open to everyone, subject to section 49(b). If Parliament had intended that the Registrar should himself give out information and legal opinions, the Committee would have expected it to have so provided and to have set out the circumstances in which he could so act. That is what I meant to convey in my letter of 27th April 1976 by using the phrase "opening of the register". I can see, in retrospect, that the use of that phrase was infelicitous and that the last sentence of my third paragraph was possibly misleading, as was also the fourth paragraph.

[*Traduction*]

mais aussi les renseignements que le public cherche à obtenir au sujet du fabricant d'un produit de telle ou telle marque (ce que j'ai moi-même essayé de faire, mais en vain, à propos de la marque de commerce «BLM»). La communication des renseignements au public, *tout comme la communication des opinions juridiques auxquelles il est fait ici allusion*, n'est assujettie qu'au seul pouvoir discrétionnaire du registraire. M. Thurm n'a cependant pas expliqué pourquoi il était souhaitable d'accorder à ce dernier le pouvoir discrétionnaire d'émettre des opinions juridiques ni quand ce pouvoir devait s'exercer.

Dans sa lettre du 3 juillet 1975, M[lle] Robertshaw a souligné avec raison que si la règle 12 était abrogée ou n'avait jamais existé, le registraire serait libre de communiquer des renseignements et des opinions juridiques à toute personne et en toute circonstance, selon son bon vouloir, sous la seule réserve du paragraphe 49*b*) de la Loi. Quoi qu'il en soit, la règle 12 a été adoptée et modifiée, et il est évident que son libellé actuel *ne* correspond *pas* aux explications données par M. Thurm à son sujet. C'est pour cette raison que dans ma lettre du 10 septembre 1975 je proposais, à titre d'exemple, une nouvelle formulation de la règle 12, tout en signalant que le Comité réexaminerait s'il fallait en incorporer la teneur dans la Loi et si cette règle n'outrepassait pas l'article 65. La formulation que je proposais n'était pas celle d'un spécialiste, mais visait simplement à satisfaire aux objectifs de la règle tels que les expliquait M. Thurm.

Dans sa lettre du 7 janvier 1976, M[lle] Robertshaw m'a transmis la réaction de M. Thurm. La modification proposée ne lui paraissait pas souhaitable pour deux raisons:

(i) le registraire devrait être libre de communiquer au public des opinions juridiques pour rendre plus compréhensible, les renseignements qu'il lui donne;

(ii) le registraire devrait être libre de donner ses opinions en matière de marques de commerce dans les milieux gouvernementaux.

Il soulignait par ailleurs que l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu par la règle 12 ne touche ni aux droits ni aux obligations de personne. Cela va, bien entendu, de soi. Cependant, il se pourrait fort bien que l'on fasse de ce pouvoir un usage qui pourrait au moins paraître arbitraire.

Le Comité a donc réexaminé tout le dossier, le 11 mars 1976, et en est venu à la conclusion que le pouvoir discrétionnaire de l'article 12 était inopportun parce qu'il n'était pas réglementé, qu'il était arbitraire et qu'il traitait d'une question dont le Parlement s'était lui-même occupé. En vertu de la loi, n'importe qui a le droit de compulser le registre, sous réserve de son paragraphe 49*b*). Si le Parlement avait voulu que le registraire donne lui-même des renseignments et des opinions juridiques, le Comité se serait attendu à ce qu'il agisse en conséquence et précise les circonstances dans lesquelles le registraire pouvait exercer ces pouvoirs. C'est précisément ce que j'ai voulu dire dans ma lettre du 27 avril 1976, lorsque j'ai parlé «d'ouvrir le registre». Je reconnais, après coup, que ma façon de m'exprimer n'était sans doute pas très heureuse et que la dernière phrase du troisième paragraphe de cette lettre ainsi que le quatrième paragraphe pouvaient prêter à confusion.

[*Text*]

In conclusion, I should note that since section 65 of the Act does not confer any rule-making power on the subject of Rule 12, and certainly confers no power to prohibit after the manner adopted in Rule 12(1), there certainly can be no power to go further and to prohibit subject to unfettered power to permit. This is a species of sub-delegation of rule-making power and was struck down in *Re Clark and Attorney General of Canada* (1977) 81 D.L.R. 3d, 33.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

March 19, 1980.

G. C. Eglington, Esq.

Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate, Room 314
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/73-153, 4800-12 Trade Marks Rules, Amendment

Thank you for your letter of March 3, 1980.

As you are aware the Trade Marks Rules have not been revised in any substantial way since 1954. However, rather than making individual amendments to the current Rules, a complete revision of the Rules will be done with the advent of a new Trade Marks Act. I expect to receive instructions respecting the drafting of a new Act in the very near future. Consequently, at this time, it is not my intention to amend any of the existing Rules, including Rule 12.

With respect to Rule 12, no decision has yet been made as to how best to deal with this provision. The three obvious options appear to be to delete the Rule altogether, to include a provision similar to the Rule in the Act or to maintain a similar provision in the Rules. If option three is ultimately adopted, I should state that it is the view of my officials that some flexibility in giving information that requires a search of the records and in giving general opinions involving the interpretation of the Act or Rules is necessary in order for the Registrar to effectively perform his duties. You can be assured however that I and my officials are well aware of your concerns in this matter and that they will be given the utmost consideration respecting both the manner in which the problem will be resolved and the actual working of any amendment.

Yours sincerely,

George Post

[*Translation*]

En conclusion, je voudrais faire remarquer que, puisque l'article 65 de la Loi ne confère pas de pouvoir de réglementation à propos de la règle 12, et qu'il n'accorde en tous cas aucun pouvoir d'interdiction comme le fait le paragraphe 12(1) de la règle, il n'accorde certainement pas un pouvoir encore plus grand d'interdire, sous réserve du pouvoir illimité de permettre. C'est là une forme de sous-délégation du pouvoir de réglementation qu'a éliminé le jugement rendu dans la cause Re—*Clark et Procureur général du Canada* (1977) 81 D.L.R. 3d, 33.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

Le 19 mars 1980.

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat, bureau 314
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification Dossier nº: 4 800-12

Je vous remercie de votre lettre du 3 mars 1980.

Vous savez certainement que les Règles relatives aux marques de commerce n'ont fait l'objet d'aucune révision substantielle depuis 1954. Cependant, au lieu de modifier une à une les règles existantes, on procédera à une révision générale lorsqu'on adoptera la nouvelle Loi sur les marques de commerce. Je m'attends précisément à recevoir dans un avenir prochain des instructions relatives à la rédaction d'une nouvelle Loi, et je n'ai pas l'intention de modifier à l'heure actuelle aucune des règles existantes, y compris la règle 12.

En ce qui concerne cette règle, il n'a pas encore été décidé quelle serait la meilleure solution à adopter. Trois possibilités se présentent: la supprimer purement et simplement, inclure dans la Loi une disposition identique à celle de la règle, ou garder une disposition semblable dans les règles. Si l'on opte en définitive pour la troisième solution, je voudrais préciser que, de l'avis de mes fonctionnaires, la disposition adoptée devrait être assez souple, au chapitre de la communication de renseignements exigeant un examen du registre et l'expression d'opinions générales sur l'interprétation de la Loi ou des règles, pour permettre au registraire de remplir efficacement ses fonctions. Soyez toutefois assurés que mes fonctionnaires et moi-même sommes bien au courant de vos préoccupations à ce sujet et que nous leur accorderons la plus grande attention, aussi bien en ce qui concerne la solution du problème que le libellé de toute modification.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

George Post.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this was a rather difficult matter that has been outstanding for a long time. There was a great deal of correspondence back and forth at cross purposes between the Registrar of Trade Marks and myself, and then Mr. Thurm went on to higher things and the matter kept getting shuffled off into the "too hard" department. I made a last effort in March of this year to explain the committee's objections to the department and it took me three and one-half pages to do it. That has now produced a response that the matter is being looked at and a new Trade Marks Act is being drafted, and that three things may happen: either the rule will be deleted; the matter will be covered in the statute; they will reproduce the existing rule.

Mr. Robinson asked when the act is coming forward. I have no information on that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I sponsored one in the Senate a year ago last May, and again we just had first reading. I took the attitude, because they were going to go out to the public that it was really almost like a notice and comment procedure. That was all they were doing—to get the reactions, so we never had any speech or anything. I guess it was the change of government and other things. So the whole thing is really under very active consideration. My reaction is that it would be premature right now to take the thing up with them until they come forth.

• 1135

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder whether Mr. Eglington might put in a "bring forward" file for maybe six months from now, and see whether any action has been taken.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We might go on record with Mr. George Post that, in view of the fact the trade mark rules have not been substantially changed in any way for 25 years, that we would like to know when they are going to change them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is quite a sweeping amendment. It is really a whole new act. I think really that they have gone through a detailed process with everybody in the industry, trade mark, counsel and . . .

Senator Lafond: The question might be asked in the House of the minister as to where the thing stands and when can it be expected.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): That is not a bad idea. I could ask a question. I will make a note, and perhaps we can all get our questions asked.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You can have most of them asked in the Senate. Can you get them answered there though?

[*Traduction*]

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit là d'un sujet relativement difficile qui a été en suspens pour une longue période. Il y a eu un échange considérable de correspondance pour diverses raisons entre le registraire des marques de commerce et moi-même; alors, M. Thurm est passé à des choses plus importantes et la question est demeurée embrouillée dans le «labyrinthe» du ministère. En mars dernier, j'ai fait un dernier effort pour expliquer en trois pages et demie au ministère les objections du comité. Le sujet est maintenant à l'étude et un nouveau projet sur les marques de commerce est en cours. A partir de là, il peut se produire trois choses: le règlement peut être abandonné; la question peut être couverte dans le statut, ou soit encore qu'ils reproduisent le règlement existant.

M. Robinson a demandé quand la loi serait produite. Je n'ai aucun renseignement à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'en ai parrainé une au Sénat en mai dernier et cela n'était qu'en première lecture. J'ai pris cette attitude parce qu'ils voulaient rendre la chose publique et que cela correspondait presque à un avis. C'est tout ce qu'ils allaient faire pour obtenir des réactions et c'est pourquoi nous n'avons eu aucun discours ou quoi que ce soit d'autre. Je suppose que c'était à cause du changement de gouvernement, ainsi que pour d'autres choses. Donc, toute l'affaire est réellement prise en considération. Selon moi, il serait prématuré pour l'instant d'engager la discussion avec eux avant qu'ils ne fassent les premiers pas.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande si M. Eglington pourrait conserver un dossier à l'état «à rappeler» pour environ six mois à partir de maintenant, afin de voir si des mesures ont été prises.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions monter un dossier avec M. George Post, compte tenu du fait que les règlements sur les marques de commerce n'ont pas été changés de façon substantielle au cours des 25 dernières années, et que nous aimerions savoir lorsqu'elles le seront.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il s'agit là d'un amendement d'envergure. C'est en fait une toute nouvelle loi. Je crois sincèrement qu'ils ont entrepris un processus détaillé avec tout le monde de l'industrie, des marques de commerce, des conseillers et . . .

Sénateur Lafond: La question pourrait être posée à la Chambre des ministres pour savoir où en sont les choses et à quoi il faut s'attendre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce n'est pas une mauvaise idée. Je pourrais poser une question. Je vais en prendre note et il est possible que nous puissions poser toutes nos questions.

Le coprésident (M. Beatty): Vous pouvez poser la plupart de vos questions au Sénat. Mais est-il possible d'obtenir des réponses du Sénat?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well they would know it bettr than the standing committee.

Senator Lafond: We do get hints.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Could the Clerk make a note of that and remind me after I come back?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): All right. The next item that we have is SOR/77-593—Marine Engineer Examination Regulations, amendment.

April 28, 1980
Mr. G. C. Eglington

Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of
Commons on Regulations and
other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-593, Marine Engineer Examination Regulations, amendment

Thank you for your letter dated March 24, 1980.

It is anticipated that all Coast Guard regions will have facilities for marine emergency duties courses within (12) twelve months. Under these circumstances the proposed amendment would appear to be unnecessary and it is intended to rescind this section as soon as possible.

Yours sincerely,

Jean Charron,

Assistant Deputy Minister,
Coordination

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the committee had objected to a discretion by the regional director to exempt candidates from certain examinations where it appeared to him that the facilities were not available for giving the course. Now the department informs us that the provision lease is going to be deleted in any event.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Maybe you could diary ahead to April 1981. At that time, you can see if it has taken place, since he says it will be done within 12 months.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is the Canadian Egg Information Regulations, SOR/73-274; and the Canadian Turkey Information Regulations, SOR/74-70 which is very timely for this Christmas season.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, a great deal of difficulty is being experienced over the years in getting a proper response out of the National Farm Products Marketing Council which is the body that the Department of Agriculture always seems to have difficulty with in passing on the committee's objections, or at least in extracting responses to them.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pense qu'ils sont dans une meilleure position pour répondre que le Comité permanent.

Sénateur Lafond: On nous fait des allusions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Est-ce que le greffier pourrait prendre note de cela et me le rappeler à mon retour?

Le coprésident (M. Beatty): D'accord. Le prochain article est le DORS/77-593—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine, modification.

Le 28 avril 1980
Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: /DORS/77-593, Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—Modification

J'accuse réception de votre lettre du 24 mars dernier.

On prévoit que toutes les régions de la garde côtière disposeront d'installations pour les cours d'urgence en mer dans un délai de douze (12) mois. Étant donné ces circonstances, l'amendement prévu semble inutile, et on a l'intention d'abroger cet article dès que possible.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Sous-ministre adjoint

Coordination
Jean Charron

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le Comité s'est objecté à une demande du directeur régional d'exempter des candidats de certains examens là où il lui semblait que les installations ne permettaient pas de donner le cours. Le Ministère nous informe maintenant que la location sera annulée dans tous les cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous pourriez peut-être rétablir votre échéancier en avance jusqu'en avril 1981. A ce moment, vous pourrez voir si ça s'est produit puiqu'il a dit que ce serait fait en moins de 12 mois.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article est le règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada, ADORS/73-274; et le règlement sur les renseignements relatifs aux dindons du Canada, ADORS/74-70, ce qui est fort à propos pour la période des fêtes.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, nous éprouvons beaucoup de difficultés depuis un certain nombre d'années à obtenir une réponse appropriée du Conseil national de commercialisation des produits de ferme. Ce dernier est un organisme avec lequel le ministère de l'Agriculture semble

[*Texte*]

We are now corresponding direct with the council. The provisions that were objected to by the committee originally in 1975 were examples of that species of sub-delegation where a power to make subordinate legislation is given, and then the delegate or subordinate simply gives it back to himself in the same words, and wishes to proceed administratively rather than by making rules or making laws. And now Mr. Dostaler, the counsel to the National Farm Products Marketing Council is advised that the regulations will be revoked in toto and new ones made. Now, since that letter was made no doubt another inquiry early in the new year would be appropriate.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This letter he has sent us is dated May 29, 1980 which is almost seven months ago, and we have not heard back. So I would think that we should shake him up and let him shake up the counsel for the Canadian Egg Marketing Agency and the Canadian Turkey Marketing Agency as well.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SOR/80-249—Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendments, French Version Section 5 *longueur réglementaire*.

Mr. Eglington: This is a matter of correspondence of the French and English texts. And there is a point that Miss Mayrand has had particular difficulty with the Department of Transport over. And there is a promise to use the correct terminology when the regulations are next amended. I am I am not afraid I am capable of explaining what the difference between the two phrases is, however Mrs. Parent-Belisle might be.

Senator Lafond: They acknowledge that there is a difference and they will attend to it so, period, that is it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Mrs. Parent-Belisle can get it on the other end, when it was sent to Transport.

Mrs. Parent-Belisle: No, I did not. At that time I was really referring only to aeronautics legislation and I was not dealing with the part that deals with marine, so it was not our mistake.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): As long as you do not have the same unpleasant experience I have had of seeing some of my letters, sent to me when I was a Cabinet minister, coming back as unsatisfactory before the committee now.

Mrs. Parent-Belisle: I hope that that will not happen to me.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The next item is SI/78-156, 157, 159 and 160—Proclamations.

Mr. Eglington: We missed the large fishing . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Oh, pardon me, did I skip one?

[*Traduction*]

avoir des difficultés quant à la transmission des objections du comité ou du moins à obtenir des réponses de leur part.

Nous sommes maintenant directement en contact avec le Conseil. Les dispositions auxquelles s'est objecté le Comité à partir de 1975 étaient des exemples de ces espèces de sous-délégations où le pouvoir de faire une législation subordonnée est donné et qu'ensuite le délégué ou le subordonné se retransmet lui-même les renseignements dans les mêmes mots et souhaite procéder de façon administrative plutôt que de faire des règlements ou des lois. Et maintenant M. Dostaler, le conseiller au Conseil national de commercialisation des produits de ferme est informé que le règlement sera entièrement révoqué et qu'un nouveau sera rédigé. Par conséquent, depuis que cette lettre à été faite, il n'y a pas de doute qu'une nouvelle enquête soit appropriée au début de l'année.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cette lettre qu'il nous a envoyée est datée du 29 mai 1980, soi il y a environ sept mois, et nous n'en avons plus entendu parler. Je pense que nous devrions le secouer un peu et le laisser secouer le conseiller de l'office canadien de commercialisation des œufs ainsi que celui de l'office canadien de commercialisation du dindon.

Le coprésident (M. Beatty): Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article est le DORS/80-249—Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêches, modification, version française, section 5 (longueur réglementaire).

M. Eglington: Il s'agit d'une question de correspondance entre les textes français et anglais. Il y a un point avec lequel M^lle^ Mayrand a éprouvé certaines difficultés en relation avec le ministère des Transports. Nous avons obtenu la promesse qu'une terminologie appropriée serait utilisée lorsque le règlement serait modifié. J'ai bien peur de ne pas pouvoir expliquer la différence entre les deux phrases, mais je crois que M^me^ Parent-Belisle pourrait le faire.

Sénateur Lafond: Ils ont admis qu'il y avait une différence et ils vont s'en occuper. Il n'y a rien d'autre à ajouter.

Le coprésident (M. Beatty): M^me^ Parent-Belisle aurait pu obtenir le document à l'autre extrémité lorsqu'il a été envoyé au ministère des Transports.

Mme Parent-Belisle: Non je ne l'ai pas fait. A ce moment, je me référais en réalité à la législation aéronautique et je ne m'occupais pas de la partie qui traite de la marine; par conséquent, ce n'était pas notre faute.

Le coprésident (M. Beatty): En autant que vous ne viviez pas la même expérience désagréable que j'ai vécu quand certaines de mes lettres m'étaient renvoyées lorsque j'étais ministre parce qu'elles étaient soi-disant insatisfaisantes pour le comité.

Mme Parent-Belisle: J'espère que cela ne m'arrivera pas.

Le coprésident (M. Beatty): Le prochain article porte sur les proclamations TR78-156, 157, 159 et 160.

M. Eglington: Nous avons manqué les gros navires . . .

Le coprésident (M. Beatty): Excusez-moi, est-ce que j'en ai laissé passer un?

[*Text*]

Mr. Eglington: There is Large Fishing Vessel and Fishing Vessel.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I have made a note, "write again on February 1"—that should be six months.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That is Fishing Vessel Assistance Regulations—SOR/76-544, now CRCC-863 as amended by SOR/78-872.

April 28, 1980
Mr. G. C. Eglington

Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of
Commons on Regulations and
other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-593, Marine Engineer Examination Regulations, amendment

Thank you for your letter dated March 24, 1980.

It is anticipated that all Coast Guard regions will have facilities for marine emergency duties courses within (12) twelve months. Under these circumstances the proposed amendment would appear to be unnecessary and it is intended to rescind this section as soon as possible.

Yours sincerely,

Jean Charron,

Assistant Deputy Minister,
Coordination

June 17, 1980
Mr. G. C. Eglington,

Counsel,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/80-249, Large Fishing Vessel Inspection Regulations, Amendment (French Version, Section 5: "longueur réglementaire")

I refer to your letter of May 22, 1980 where you point out that in section 5 of the subject amendment, the words "registered length" have been translated into French by "longueur réglementaire" instead of "longueur enregistrée".

We agree with you, as before we have agreed with Miss Mayrand on the same subject, that the correct translation should be "longueur enregistrée". Unfortunately, "longueur réglementaire" appears also in section 1 of the subject amend-

[*Translation*]

M. Eglington: Il y a gros navire de pêche et navire de pêche.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'ai pris une note «écrivez de nouveau le 1er février»—cela devrait être dans six mois.

Le coprésident (M. Beatty): Il s'agit du DORS/76-544, Règlement d'Aide pour les bateaux de pêche, qui est devenu CRCC-863 tel que modifié par DORS/78-872.

Le 28 avril 1980
Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-593, Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—Modification

J'accuse réception de votre lettre du 24 mars dernier.

On prévoit que toutes les régions de la garde côtière disposeront d'installations pour les cours d'urgence en mer dans un délai de douze (12) mois. Étant donné ces circonstances, l'amendement prévu semble inutile, et on a l'intention d'abroger cet article dès que possible.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint

(Coordination)
Jean Charron

Le 17 juin 1980
Monsieur G. C. Eglington,

Conseiller,
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires,
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/80-249, Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification (Version française, article 5: «longueur réglementaire»)

La présente fait suite à votre lettre du 22 mai 1980 dans laquelle vous mentionnez qu'à l'article 5 du texte modificatif, les termes «*registered length*» sont traduits par «longueur réglementaire» plutôt que par «longueur enregistrée».

Nous reconnaissons, comme nous l'avons d'ailleurs fait auprès de Mlle Mayrand, que la traduction exacte est «longueur enregistrée». Malheureusement, les termes «longueur réglementaire» figurent aussi à l'article 1 de la modification ainsi

[*Texte*]

ment as well as in the Small Fishing Vessel Inspection Regulations and some of its amendments.

We have taken note of your observation and when amendments will be required to either regulation, we will take the opportunity to correct the above error.

Yours sincerely,

Jean Charron,

Assistant Deputy Minister,
Coordination

August 1, 1980
Mr. G. C. Eglington

Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of March 27, 1980, concerning amendments to the Fishing Vessel Assistance Regulations.

These Regulations will be amended as you have indicated, however, it is our intention to revoke Section 7 and not replace it since determination of who or what is a bona fide fisherman is a difficult task and such a requirement would conflict with the criteria set out in Section 3. Other requirements of the Regulations serve quite well to restrict the benefits of this program to those who intend to participate in the fishery (e.g. Section 2 of the Schedule).

I trust that the resolution of these matters in this fashion will be satisfactory to you.

Yours sincerely,

J. E. Hall

Director
Economic Programs Branch

February 12, 1979
A. S. Ross, Esq.,

Legal Adviser,
Privy Council Office,
c/o Varette Building,
130 Albert Street,
Ottawa, Ontario
K1A 0A3
Dear Mr. Ross:

Re: SI/78-156, SI/78-157, SI/78-159, SI/78-160—Proclamations

The Committee has noted that the delays in registering and publishing Proclamations are again becoming pronounced. SI/78-156, 157 and 160 took almost three months to appear.

[*Traduction*]

que dans le Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche et dans certaines de ses modifications.

Nous prenons cependant note de votre observation et dès que des amendements seront apportés à l'un ou l'autre règlement, nous procéderons aux corrections voulues.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint

(Coordination)
Jean Charron

Le 1er août 1980
Monsieur G. C. Eglington,

Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes,
Règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4
Monsieur,

La présente donne suite à votre lettre du 27 mars 1980, concernant des modifications au Règlement d'aide pour les bateaux de pêche.

Ce règlement sera modifié de la façon que vous avez proposée: cependant, nous avons l'intention de supprimer l'article 7 sans le remplacer, car il n'est guère facile de savoir qui peut être considéré comme un pêcheur de bonne foi et cette exigence serait incompatible avec les critères établis à l'article 3. D'autres conditions exigées par les prescriptions du Règlement sont suffisantes pour restreindre les avantages du présent programme à ceux qui ont l'intention de participer à des opérations de pêche. (Voir, par exemple, l'article 2 de l'annexe).

J'espère que la résolution de ces questions de la façon susmentionnée sera à votre satisfaction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur des programmes

économiques,
J. E. Hall

Le 12 février 1979
Monsieur A. S. Ross

Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
A/S Immeuble Varette
130, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3
Monsieur,

Objet: proclamations TR/78-156, TR/78-157, TR/78-159, TR/78-160

Le Comité a noté que les délais d'enregistrement et de publication des proclamations se sont de nouveau accentués. La publication des proclamations TR/78-156, 157 et 160 a

[*Text*]

On the other hand, SI/78-159 took only three weeks. Yet all were registered and published on the same day. While the delays are not in themselves dreadfully serious, since all Proclamations do appear very shortly after making in Part I of the Canada Gazette, the Committee regards it as wrong in principle that there should be such delays in the appearance of the same Proclamations in the regular series of published statutory instruments in Part II of thc Gazette. There are, of course, those who receive Part II of the Gazette because it is the statutory instruments series and do not take Part I.

Some time ago you provided a diagram showing all the many and complicated steps a Proclamation has to be taken through before it can be published. Perhaps those steps need simplifying. Even so, if SI/78-159 can go through the hoops in three weeks, the Committee can see no reason why other Proclamations take three months. Moreover, if a Proclamation can be published in bilingual form speedily in Part I of the Gazette, the Committee considers that it should be possible to publish it just as speedily in the next issue of Part II. If some system prevents that happening, that system should be swept away.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 21, 1980
Mr. G. C. Eglington,

Counsel,
Senate Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
Room 408, Victoria Building,
140 Wellington Street,
OTTAWA.

Dear Mr. Eglington:

RE: SI/78-156, SI/78-157, SI/78-159, SI/78-160 Proclamations

I refer to your letter dated February 12, 1979 and our subsequent telephone conversation regarding the above proclamations. I apologize for my delay in replying to your letter.

I am informed by Mr. Kirchmayer, the Assistant Chief of the Registration Division of the Department of Consumer and Corporate Affairs, that the drafts for SI/78-156, 157 and 160 submitted by the Privy Council bore notations that the proclamations should bear the date of the applicable Orders in Council. Those Orders in Council were signed by the Honourable Mr. Justice Jean Beetz as Deputy Governor General. It was believed that the proclamations had to be signed by Justice Beetz and they were held for one month because he was not available to sign the proclamations.

Evidently no instructions were given by the Governor in Council regarding the date to be borne by the proclamation

[*Translation*]

exigé près de trois mois. D'un autre côté, la publication de la proclamation TR/78-159 n'a pris que trois semaines. Elles ont cependant été toutes enregistrées et publiées le même jour. Bien que les retards ne soient pas en eux-mêmes terriblement graves étant donné que toutes les proclamations paraissent peu après leur insertion dans la partie I de la Gazette du Canada, le Comité considère qu'il est mauvais en principe qu'il y ait de tels délais pour la parution de ces mêmes proclamations dans les séries régulières des textes réglementaires publiés dans la partie II de la Gazette. Il y a bien entendu ceux qui reçoivent la partie II de la Gazette, parce qu'elle comporte la série des textes réglementaires, et qui ne prennent pas la partie I.

Il y a déjà un certain temps, vous aviez établi un diagramme montrant les nombreuses phases complexes qu'une proclamation devait franchir avant de pouvoir être publiée. Peut-être serait-il nécessaire de simplifier ce processus. De toute façon, s'il suffit de trois semaines pour la proclamation TR/78-159, le Comité ne voit pas pourquoi les autres proclamations exigent trois mois. En outre, si une proclamation peut-être publiée rapidement sous forme bilingue dans la partie I de la Gazette, le Comité considère qu'il devrait être possible de la publier tout aussi rapidement dans la fascicule suivant de la partie II. Si un système quelconque rend cela impossible, il doit être supprimé.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 21 février 1980
Monsieur G. C. Eglington

Conseiller
Comité sénatorial des Règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 408, Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa

Monsieur,

Objet: Proclamations des TR/78-156, TR/78-157, TR/78-159, TR/78-160

Je me reporte à votre lettre du 12 février 1979, ainsi qu'à notre conversation téléphonique au sujet des proclamations susmentionnées. Je m'excuse du retard apporté à répondre à votre lettre.

M. Kirchmayer, chef adjoint de la division de l'enregistrement du ministère de la Consommation et des Corporations, m'informe que les projets pour les TR/78-156, 157 et 160, présentés par le Conseil privé portaient la notation que les proclamations doivent porter la date des décrets en conseil correspondants. Ces derniers ont été signés par l'honorable juge Jean Beetz, à titre de suppléant du gouverneur général. On croyait que les proclamations devaient être signées par monsieur le juge Beetz et on les a conservées pendant un mois parce qu'il n'était pas là pour apposer sa signature.

Évidement, aucune instructin n'a été donnée par le gouverneur en conseil au sujet de la date devant être portée par la

[*Texte*]

SI/78-159 and that proclamation was signed without delay by the Governor General.

I have explained to Mr. Kirchmayer that there is no requirement for a Judge who has signed an Order in Council as Deputy of the Governor General to sign the proclamation authorized by the Order in Council and that the Governor General should sign the proclamation himself if he is present when the proclamation is ready for signature.

The procedures under which the above-mentioned Proclamations were processed have been changed since October 1978. Previously the Department of Justice provided an English proclamation draft only. This was then translated by the Translation Division attached to the Department of Consumer and Corporate Affairs resulting in a time loss. Prior to actually engrossing a proclamation from this draft, the draft was forwarded to the Department of Justice for verification because, at times, there were changes made to it by the Department of Justice. The Department of Justice now provides a draft proclamation in both official languages, cutting the time loss by up to two weeks. The above-mentioned Proclamations were processed according to the old system.

I hope that for the reasons set out above, there should not occur any undue delay in the processing of proclamations in the future.

Yours truly,

A. S. Ross

Legal Adviser

Privy Council Office

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They say they are going to amend . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The note says, write again on February 1. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I will not repeat the designation for the next one, but it is our correspondence with Privy Council Office, Proclamations.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, all I need say about this letter, which reveals something of a muddle in the interstices of government, is that there has been some improvement in the publishing of proclamations within a reasonable time after they are made. They are now appearing fairly rapidly in Part I of the *Gazette* but there is still a fairly substantial delay before they appear in Part II of the *Gazette*, which is the body of subordinate law of Canada. This committee has taken up this problem on numerous occasions in the past and been given flow charts and diagrams and explanations as to why it takes so long. The committee was never satisfied, but there must be some severe problem otherwise the delays would have been cleared up by now. Perhaps the committee could, using the new procedure, write to the gentleman who has replaced Mr. Ross, thanking him for the information and saying that the

[*Traduction*]

proclamation du TR/78-159 et elle a été signée sans retard par le gouverneur général.

J'ai expliqué à M. Kirchmayer qu'un juge qui a signé un décret du Conseil en qualité de suppléant du gouverneur général n'est pas tenu de signer la proclamation autorisée par le décret du Conseil et que le gouverneur général doit lui-même signer la proclamation s'il est présent au moment où elle est prête à signer.

La pratique suivie pour les proclamations susmentionnées a été modifiée depuis octobre 1978. Antérieurement, le ministère de la Justice ne fournissait qu'un projet de proclamation en anglais. Ce dernier était alors traduit par la division de la traduction rattachée au ministère de la Consommation et des Corporations, ce qui entraînait une perte de temps. Avant la rédaction proprement dite d'une proclamation à partir de ce projet, ce dernier était expédié au ministère de la Justice pour vérifications parce que ledit ministère y apportait parfois des modifications. Le ministère de la Justie fournit maintenant un projet de proclamation dans les deux langues officielles, ce qui réduit la perte de temps de deux semaines. Les proclamations susmentionnées ont été préparées conformément à l'ancien système.

J'espère que pour les raisons exposées ci-dessus, il ne se produira pas à l'avenir de retards excessifs dans la préparation des proclamations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bureau du Conseil privé

Le Conseiller juridique

A. S. Ross

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils ont dit qu'ils allaient modifier . . .

Le coprésident (M. Beatty): La note indique «écrivez de nouveau le 1er février. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): Je ne répéterai pas la désignation pour le prochain mais il s'agit de notre correspondance avec le Bureau du conseil privé, proclamations.

M. Eglington: Monsieur le président, tout ce que j'ai à dire au sujet de cette lettre, qui révèle quelque confusion dans les dédales du gouvernement, est qu'il y a eu une certaine amélioration au niveau de la publication des proclamations dans un temps raisonnable après leur rédaction. Elles apparaissent relativement rapidement dans la partie I de la (Gazette), mais le délai est quand même assez considérable avant qu'elles apparaissent dans la partie II de la (Gazette), laquelle est le corps de loi subordonnée du Canada. Ce comité a plusieurs fois soulevé le problème dans le passé et il lui fut remis des ordinogrammes et des diagrammes, ainsi que des explications pour expliquer les retards. Le comité n'a jamais été satisfait, mais les problèmes doivent être graves, sinon les retards auraient été comblés depuis ce temps. En se servant de la nouvelle procédure, le comité pourrait peut-être écrire à celui

[*Text*]

committee will be keeping a beady eye on the length of time that it takes to publish proclamations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought the second last paragraph of Mr. Ross' letter was helpful in this regard. He indicates that:

> The procedures under which the above proclamations were processed have been changed since October 1978.

Then, down towards the bottom, he says:

> The Department of Justice now provides a draft proclamation in both official languages, cutting the time loss by up to two weeks.

Mr. Eglington: When you consider, Mr. Robinson, that the time lag is often eight weeks, it still is only cutting a quarter off it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Of course, when he says that the above proclamations were processed according to the old system, maybe as they get used to the new system they will cut down on the time. I would hope so, anyway.

Mr. Eglington: It is just as well we do not have Roman Dutch law, because none of these things would have any effect until they were published.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess Mr. Eglington's suggestion is that we just write and indicate that we will be watching the situation, or something, so that they know that we are taking a continuing interest.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Sure.

The next item we have is SOR/79-713—Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment, Coastal Fisheries Protection Act.

SOR/79-713
COASTAL FISHERIES PROTECTION REGULATIONS, amendment

Coastal Fisheries Protection Act

P.C. 1979-2666

January 7, 1980

This amendment effects all but one of the changes desired by the Committee. In particular, a procedure respecting the rules of natural justice and suited to the circumstances outlined by the Department to the Committee has been inserted in the new section 13.1. There may still possibly be some misgivings about this provision in that reasons are not to be provided as a matter of course at the time of cancellation or suspension. Since there must be reasons for any decision taken, one wonders why they can not simply be given.

The change that has not been adopted is the deletion of the requirement that repair work be done by Canadian residents. This is still provided for in section 11(j) and has been extended to section 11.1(2) (e) as well. It is true that the Committee's objection to unfettered discretions has been heeded and the Director-General's discretion to allow non-residents to effect

[*Translation*]

qui a remplacé M. Ross pour le remercier de l'information et également pour lui dire que le comité tiendra compte du temps qu'il mettra à publier les proclamations.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense que l'avant-dernier paragraphe de la lettre M. Ross apporte des précisions dans cette affaire. Il indique que:

> les procédures qui entourent la publication des proclamations ont été changées depuis octobre 1978.

Il ajoute ensuite vers la fin:

> Le ministère de la Justice fournit un brouillon de la proclamation dans les deux langues officielles et réduit de deux semaines les pertes de temps.

M. Eglington: Lorsqu'on considère, M. Robinson, que la période d'attente est souvent de huit semaines, la coupure n'est que du quart.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien sûr, lorsqu'il dit que les proclamations mentionnées ci-dessus ont été traitées selon l'ancien système, ils amélioreront peut-être la période d'attente lorsqu'ils seront habitués au nouveau système. Du moins, je l'espère.

M. Eglington: C'est une bonne chose que nous ne vivions pas sous la loi des proclamations néerlandaise car aucune de ces proclamations n'entrerait en vigueur avant leur publication.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que la suggestion de monsieur Eglington consiste à écrire et à indiquer que nous avons la situation à l'œil, ou quelque chose du genre, de sorte qu'ils sauront que notre intérêt ne diminue pas.

Le coprésident (M. Beatty): Bien sûr.

Le prochain article est le DORS/79-713—Règlement sur la protection des pêcheries côtières-modification, Loi sur la Protection des pêcheries côtières.

DORS/79-713
RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PÊCHERIES CÔTIÈRES—Modification

Loi sur la protection des pêcheries côtières

C.P. 1979-2666

Le 7 janvier 1980

Cette modification entérine tous les changements proposés par le Comité, à une exception près. Le nouveau paragraphe 13.1, notamment, prévoit maintenant une procédure s'inspirant des règles de justice naturelle et qui tient compte des circonstances que le ministère a porté à la connaissance du Comité. On trouvera peut-être encore à redire à cette disposition étant donné que les raisons n'ont pas à être fournies automatiquement au moment de l'annulation ou de la suspension. Cependant, toute décision étant motivée, on se demande pourquoi les raisons ne peuvent pas tout simplement être données.

Le changement qui n'a pas été retenu concerne la suppression de l'obligation de faire effectuer les réparations par des résidents canadiens. Cette obligation est maintenue dans l'alinéa 11*j*) et également dans le sous-alinéa 11.1. (2)*e*). On a, il est vrai, respecté les objections que le Comité a soulevées contre les pouvoirs discrétionnaires illimités du Directeur géné-

[*Texte*]

repairs has been circumscribed. What is interesting is that the grounds for the exercise of the discretion seem to refute the Department's argument for the provision, that it is necessary on security grounds, and support the Committee's original supposition that the motives for the provision are social and economic and collateral to the purposes of the Coastal Fisheries Protection Act.

December 6, 1979

The Honourable James McGrath,

Minister of Fisheries and Oceans,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. McGrath:

Re: SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations
Your Department's file: 5752-2

The late Committee considered the above Regulations on 7th June and 24th November 1977 and again on 15th March 1979. Since that last date the A/Director-General, Fishing Services Directorate, has indicated that your Department is prepared to go some way in meeting the late Committee's objections to section 10(3) of the Regulations. However, the proposal put by Mr. Crouter to the Committee's counsel on 17th April 1979 falls short of the minimum rules of natural justice the Committee wishes to be observed.

The late Committee had also objected to section 11(j) of the Regulations on the grounds it was ultra vires the Coastal Fisheries Protection Act serving a purpose collateral to that Act and not being grounded in section 4 of that Act. The present Committee will shortly be taking the decision whether or not to report section 11(j) to the two Houses, as the late Committee had decided to do. But before doing so the Committee wishes that you should be given the opportunity to review your Department's position. We shall be glad if you will kindly take this matter under advisement within a reasonable space so that the Committee can come to its decision after the Christmas recess.

Yours sincerely,

John M. Godfrey,

Joint Chairman,
W. Kenneth Robinson,

Joint Chairman.

[*Traduction*]

ral en restreignant son pouvoir de permettre à des non-résidents d'effectuer les réparations. Il est intéressant de noter que les raisons justifiant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire semblent contredire la position du ministère en faveur de ces dispositions, qui seraient nécessaires pour raison de sécurité et confirment ce que le Comité a pensé d'emblée, à savoir que les motifs de cette disposition sont d'ordre social et économique et sont subsidiaires à l'objet de la Loi sur la protection des pêcheries côtières.

Le 6 décembre 1979

L'honorable James McGrath

Ministre des Pêches et Océans
Ottawa, Ontario

Monsieur,

Objet: DORS/76-803, Règlement sur la protection des pêcheries côtières Numéro de dossier de votre ministère: 5752-2

Le précédent comité a étudié le règlement susmentionné, le 7 juin et le 24 novembre 1977 et, à nouveau, le 15 mars 1979. Depuis cette dernière date, le directeur général adjoint de la Direction générale des services des pêches a précisé que votre ministère est disposé à tenir compte d'une certaine façon des objections formulées par le précédent comité relativement au paragraphe 10(3) du règlement. Toutefois, la proposition présentée le 17 avril 1979 par M. Crouter au conseiller du comité ne répond pas aux règles minimales de justice naturelle que le comité désire voir observer.

Le précédent comité s'est également opposé à l'alinéa 11(j) du règlement comme étant *ultra viresê*, la loi sur la protection des pêcheries côtières répondant à un objectif parallèle à cette loi et n'étant pas basée sur l'article 4 de cette loi. Le présent comité prendra prochainement une décision en vue de soumettre ou non l'alinéa 11(j) aux deux chambres, comme le précédent comité avait décidé de le faire. Au préalable, le comité désire toutefois qu'il vous soit donné la possibilité d'étudier la position adoptée par votre ministère. Nous serions heureux si vous vouliez bien examiner soigneusement cette affaire dans un espace de temps raisonnable afin que le Comité puisse prendre sa décision après les vacances de Noël.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Coprésident

John M. Godfrey
Le Coprésident

W. Kenneth Robinson

[*Text*]

January 7, 1980
The Honourable James McGrath,

Minister of Fisheries and Oceans,
Ottawa, Ontario.
Dear Mr. McGrath:

Re: /SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations

Your file: 5752-2

On 6th December 1979 the Joint Chairman of the late Committee wrote to you concerning the previous Committee's objections to sections 10 and 11(j) of the above Regulations. Unhappily they did so in ignorance of the amendments effected by SOR/79-713 which had not at that time been noticed by the Committee.

The new section 13.1 of the Regulations may well take care of the Committee's objection to the old section 10, with the possible exception of the requirement that reasons be requested and not provided as a matter of course.

While the new sections 11(j) and 11.1(2) (e) circumscribe and guide the Director-General's discretion, there still remains the fundamental question of whether requiring repairs to be effected by Canadian residents is collateral to the purposes of the Coastal Fisheries Protection Act. This matter will obviously have to be considered carefully by the new Committee in the next Parliament, especially as the grounds on which the Director-General may exercise his discretion appear to contradict the reasons for the restriction, naval security, given by Mr. Crouter in his letter to me of 17th April 1979.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[*Translation*]

Le 7 janvier 1980
L'honorable James McGrath

Ministre des Pêches et Océans
Ottawa, Ontario
Monsieur,

Objet: DORS/76-803, Règlement sur la protection des pêcheries côtières

Votre dossier: 5752-2

Le 6 décembre 1979, les coprésidents du précédent comité vous ont écrit au sujet des objections que le précédent comité a présenté au sujet de l'article 10 et à l'alinéa 11(j) du règlement susmentionné. Ils l'ont malheureusement fait en ignorant les amendements apportés par le DORS/79-713 que le comité n'avait pas remarqué à l'époque.

Le nouveau paragraphe 13.1 du règlement pourrait très bien écarter les objections du comité à l'égard de l'ancien article 10, à l'exception peut-être de la condition que les raisons soient demandées et non fournies comme une chose normale.

Bien que les nouveaux alinéas 11(j) et 11.1(2)e) limitent et guident le pouvoir discrétionnaire du directeur général, il demeure la question fondamentale de savoir si le fait d'exiger que les réparations soient effectuées par des résidents canadiens est parallèles aux objectifs de la loi sur la protection des pêcheries côtières. Il est manifeste qu'au cours de la prochaine session cette question devra faire l'objet d'un examen approfondi de la part du nouveau comité, plus particulièrement du fait que les raisons pour lesquelles le directeur général peut exercer son pouvoir discrétionnaire semblent être en contradiction avec les motifs de restrictions, en matière de sécurité maritime, qui ont été fournis par M. Crouter dans la lettre qu'il m'a adressée le 17 avril 1979.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller
G. C. Eglington

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We really get down to that on 11(j).

Mr. Eglington: That is right.

The department has given us many explanations as to why they wanted to insist that foreign vessels that put into Canadian ports have to have their repairs done by Canadian residents. Last time around the committee was told this was due to security reasons, but it would now appear from the latest amendment that that really has got nothing to do with security at all, it is qualified residents who are available to do the work within a reasonable time, and so on. It indicates that the reason is to bolster employment in coastal ports which is, of course, eminently reasonable but has nothing to do with the protection of the coastal fisheries.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous toucherons le vif de ce sujet à l'article 11(j).

M. Eglington: C'est exact.

Le ministère nous a donné plusieurs explications sur les raisons qui l'amenait à insister sur le fait que les navires étrangers qui mouillent dans des ports canadiens doivent être réparés par des résidents canadiens. La dernière fois que le comité fut informé de cette question, il s'agissait de raisons de sécurité, mais il semble, compte tenu de la dernière modification, qu'il ne s'agisse pas du tout d'une question de sécurité, mais de la disponibilité de résidents qualifiés pour faire le travail dans un temps raisonnable et ainsi de suite. La raison est en fait d'accroître l'emploi dans les ports côtiers ce qui est,

[*Texte*]

• 1145

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I guess we will write him a letter—I guess to the minister—about it, that we think it is ultra vires and point out that, while we are not objecting to the . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think, Mr. Chairman, it is important to note that, in the letter of January 23, 1978, Mr. Levelton says:

> . . . the problem of setting up an appeal procedure is extremely difficult.

And then Mr. Eglington writes back on March 20, 1979 and says:

> The Committee still looks forward to the development of an appeals procedure.

And then we go on to this other dialogue and, so far as I can see, there never has been an appeal procedure at all. Is that correct, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson, they have inserted a new section, Section 13.1, which provides for suspension or cancellation. It says that the minister shall, if requested, furnish reasons for the cancellation or suspension; consider any written representations made with respect to the suspension or cancellation. So, they have inserted in the regulations a rudimentary appeal procedure. That part has been taken care of, but what is left is this provision requiring people, foreign ships, to have their ships repaired by Canadian residents.

SOR/80-283
PRINCE RUPERT TERMINAL TARIFF BY-LAW, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1980-1032

June 13, 1980

This amendment clarifies the meaning of section 13(2) and corrects the French texts of sections 37-44 of the Regulations (see SOR/78-497, December 21, 1978 and March 22, 1979).

The amendment does not remove the subjective tests in sections 15(1) and (2) and 36(a) as desired by the Committee.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And they could give us a phoney excuse in view of what the regulations say.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Next is the Prince Rupert Terminal Tariff By-Law, amendment to the National Harbours Board Act, SOR/80-283.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What are the subjective tests?

[*Traduction*]

bien sûr, tout à fait raisonnable, mais n'a rien à voir avec la protection des pêcheries côtières.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que nous allons écrire—au ministre—à ce sujet et lui dire que cela est au-dessus de nos pouvoirs et de lui indiquer que même si nous nous objectons pas au . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense, monsieur le président, qu'il est important de noter ce que M. Levelton déclare dans sa lettre du 23 janvier 1978:

> . . . la question d'établir une procédure d'appel est extrêmement difficile.

Par la suite, M. Eglington répond à cette lettre le 20 mars 1979 et déclare:

> Le comité envisage toujours le développement d'une procédure d'appels.

Et si nous poursuivons la lecture de cette lettre nous constatons, comme je peux le voir, qu'il n'y a jamais eu de procédure d'appel. Est-ce exact monsieur Eglington?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson, ils ont ajouté un nouvel article, article 13.1 qui prévoit les suspensions ou les annulations. Le document déclare que le ministre peut, au besoin, donner des raisons pour l'annulation ou la suspension et considérer toutes les représentations écrites relatives à la suspension ou l'annulation. Par conséquent, ils ont ajouté une procédure rudimentaire dans le règlement. Le problème concernant cette partie est réglé, mais il reste les dispositions obligeant les gens et les navires étrangers, à faire réparer leurs navires par des résidents canadiens.

DORS/80-283
TARIF DES DROITS DE TERMINAL DE PRINCE RUPERT—MODIFICATION

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1980-1032

Le 13 juin 1980

Cette modification clarifie le sens du paragraphe 13(2) et corrige les versions françaises des articles 37 à 44 du Règlement (voir DORS/78-497, du 21 décembre 1978 et du 22 mars 1979).

La modification ne supprime toutefois pas les critères subjectifs des paragraphes 15(1) et (2) de l'alinéa 36a) comme le souhaitait le Comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils pourraient d'ailleurs nous donner toutes sortes d'excuses quant au libellé du règlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): La prochaine intervention porte sur les tarifs des droits de terminal de Prince Rupert-modification de la loi sur le Conseil des Ports nationaux, DORS/80-283.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quels sont les essais subjectifs?

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is there any correspondence with regard to this item?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is just that I do not know what the . . .

Mr. Eglington: There are the traditional ones that can be objected to; Section 15.(1) and Section 15.(2) where it says that in the opinion of the board, any goods are not packed in such a manner that they will withstand handling while in transit, the board may . . . Well, Section 15.(2) is governed by the opinion in Section 15.(1) and Section 36.(a):

> Berthage is not payable with respect of a vessel that, in the opinion of the board, is not of a commercial type or design and belongs to Her Majesty or to a foreign government.

The committee took the view that these were all effective matters on which there ought not to be a discretionary opinion.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And when they put in "in the opinion", that is just so they cannot have any possible appeal to the courts.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There is no other.

Mr. Eglington: Unless they are following a totally collateral reason such as that we are not going to allow X Manufacturing Limited to ship any goods; we are going to use whatever excuse we can to stop them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I might say that I had an opportunity to say a few words in the Senate yesterday because I was listening to Senator Nurgitz speak on the bill and he suddenly started to refer to our committee. There was an enabling clause in the bill which had already gone through the House of Commons, I think in the belief of the minister or something, so I got up and supported it and pointed out that if that bill had only referred to this committee, the enabling clause to this committee, the government never would have got away with it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Indeed.

Mr. Eglington: Well, that was the bill that even allows the system for hearings, and so on, to sit by regulation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the other items.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): What do we do then about those? Write them another letter?

Mr. Eglington: Write back and say we note that it is not being done and reiterating . . . They were given a detailed explanation on April 3, 1979 as to why those subjective tests were unacceptable.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, should this be, amongst other things, something to report?

Mr. Eglington: Well, this one did not go to the ministry in the first place. This went to the National Harbours Board.

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Y a-t-il un rapport avec cet article?

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est que je ne sais pas ce que . . .

M. Eglington: Il n'y a que les conservateurs qui pourraient s'objecter à l'article 15.(1) et l'article 15.(2), où il est dit que selon l'opinion du conseil, si des marchandises ne sont pas emballées de façon à résister à la manutention pendant le transit, le conseil peut . . . L'article 15.(2) est régi par l'opinion contenue dans l'article 15.(1) et l'article 36.(a):

> Les frais de quayage ne sont pas payables pour un navire qui, de l'avis du conseil, n'est pas de type commercial, qu'il appartienne à Sa Majesté ou à un gouvernement étranger.

Le comité a estimé qu'il s'agissait là de questions réelles sur lesquelles il ne devait pas y avoir d'opinion discrétionnaire.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lorsqu'ils ajoutent «de l'avis ou», cela veut dire qu'il ne peut y avoir aucun autre recours en justice.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'y a rien d'autre.

M. Eglington: A moins qu'ils aient une raison tout à fait collatérale, de sorte que nous n'allons pas permettre à la Manufacturing Limited d'expédier des marchandises, nous utiliserons toutes les excuses possibles pour le bloquer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): J'aimerais ajouter que j'ai eu la possibilité de dire quelques mots au Sénat hier, lorsque j'écoutais le sénateur Nurgitz parler du projet de loi, lorsque soudainement, il s'est mis à parler de notre comité. Il y avait une clause habilitante dans ce projet de loi qui avait déjà passé à la Chambre des communes, selon le ministre; je me suis donc levé pour l'appuyer en soulignant que si ce projet de loi avait été référé à notre comité, c'est-à-dire la clause habilitante référée à ce comité, le gouvernement ne s'en serait jamais tiré.

Le coprésident (M. Beatty): En effet.

M. Eglington: Il s'agissait d'un projet de loi qui autorisait même le système d'audience et le reste à siéger en vertu du règlement.

Le coprésident (M. Beatty): Passons maintenant aux autres articles.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Qu'allons-nous faire à propos de ces autres articles? Faudra-t-il leur écrire de nouveau?

M. Eglington: Il s'agira de leur écrire et de leur dire que nous avons noté que cela n'a pas été fait et de réitérer . . . Ils ont reçu une explication détaillée le 3 avril 1979 en ce qui concerne les raisons pour lesquelles ces essais subjectifs étaient inacceptables.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Cela devrait-il être quelque chose à signaler?

M. Eglington: Cet article n'a pas passé dans les mains du ministre en premier lieu. Il est allé au Conseil des Ports nationaux.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Why do we not write to the minister?

• 1150

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We do not have any correspondence on it, but I assume counsel has.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am just wondering if we should just draw his attention to the fact that we object to these subjective tests and that . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have we ever included the concept of objecting to subjective tests in any of our reports to . . .

Mr. Eglington: Yes, both general reports.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, perhaps we could draw their attention to those particular portions of the reports.

Mr. Eglington: There is one thing that I would like to bring up, Mr. Chairman, in connection with the National Harbours Board. A few weeks ago at a meeting for which I still do not have the proceedings, there was a decision taken to write to the Minister of Transport over the other National Harbours Board regulations. And I just wanted to check if that is, in fact, the right procedure. Does the Minister of Transport have jurisdiction? Does he answer for the National Harbours Board or is it so independent that . . . ?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well, why do we not give a shot at it? I suppose that if he feels he does not have authority, he will let us know.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): There must be a minister who is responsible for the National Harbours Board and I presume it would be the Minister of Transport.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, that is right. He is certainly a responsible minister, even if he is not responsible for them.

Mrs. Parent-Belisle: Although there is a president, I think, of the National Harbours Board and perhaps he would be the one that should be contacted.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, before you vault over him.

Mr. Eglington: In this particular case, we wrote back to Mr. Elmitt because he wrote to us, but our contact with the National Harbours Board is the president of the National Harbours Board, the chairman I think he is called—Mr. Franche.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): So, he is aware of it then.

Mr. Eglington: All the correspondence is directed to him and, if he is unaware of it, that is their own internal arrangement.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Well I wonder whether we should not write to the minister and if he feels it is appropriate to forward it to the National Harbours Board, that is fine, but we have accepted as a principle that, prior to

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Pourquoi n'écrivons-nous pas au ministre?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous n'avons aucune correspondance sur cette question, mais je suppose que le conseil en a.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me demande s'il ne suffirait pas d'attirer son attention sur le fait que nous nous objectons à ces essais subjectifs et que . . .

Le coprésident (M. Beatty): Avons-nous déjà fait mention de la notion d'objection aux essais subjectifs dans nos rapports?

M. Eglington: Oui, dans les deux rapports généraux.

Le coprésident (M. Beatty): Nous pourrions peut-être attirer leur attention sur ces sections particulières des rapports.

M. Eglington: J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président, en ce qui concerne le Conseil des Ports nationaux. il y a quelques semaines, au cours d'une réunion pour laquelle je n'ai toujours pas le procès-verbal, la décision a été prise d'écrire au ministre des Transports en ce qui concerne l'autre règlement du Conseil des Ports nationaux. Je voulais simplement vérifier s'il s'agissait là, en fait, de la procédure appropriée. Est-ce que le ministre des Transports a juridiction? Répond-il du Conseil des Ports nationaux ou ce dernier est-il tellement indépendant que . . . ?

Le coprésident (M. Beatty): Ne serait-il pas intéressant d'en parler? Je suppose que s'il estime qu'il n'a pas autorité, il nous le dirait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il doit y avoir un ministre qui est responsable du Conseil des ports nationaux et je suppose que ce devrait être le ministre des Transports.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, c'est exact, il est certainement le ministre responsable même s'il n'est pas responsable d'eux.

Mme Parent-Belisle: Il y a un président, je crois, du Conseil des ports nationaux et ce serait certainement la personne à contacter.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, avant de passer par dessus.

M. Eglington: Dans ce cas particulier, nous avons écrit à M. Elmitt parce qu'il nous avait écrit, mais notre contact avec le Conseil des ports nationaux est son président, M. Franche, je crois.

Le coprésident (M. Beatty): Il est donc au courant de la question.

M. Eglington: Toute la correspondance lui a été adressée et, s'il est conscient du fait, il s'agit là d'une affaire interne.

Le coprésident (M. Beatty): Je me demande s'il ne serait pas préférable d'écrire au ministre et s'il estime qu'il est approprié de continuer les échanges avec le Conseil des ports nationaux, c'est parfait, mais nous avons accepté, en principe

[*Text*]

making any report to the House, we would write to the apropriate minister.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): In any event, we are drawing his attention to it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The regulations would have to be approved, I presume.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Now, the other items on the agenda are simply texte instruments without comment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have a point that I wanted to ask about the first one, Immigration Exemption Regulations No. 4, 1978, SOR/78-927. I wonder, when we talk about these exemptions, does this change the act? In other words, does the act provide for exemptions from the regulations at the whim and fancy of the minister?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, it does. If you will remember, they used to make these exemption regulations under the old act and the committee always said there was not power to do it. When the immigration bill was going through, the government inserted, in committee, an amendment to the bill, specifically to allow it to make these. Now there are, in fact, two types of exemptions. One is an exemption from the requirements of the regulations. That is this type. And then they have other exemptions called immigration. These are exemption regulations which exempt certain people from the requirement to obtain a visa before entering Canada.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So, in other words, it could be very discriminatory.

Mr. Eglington: Yes, it could be. I assume Parliament addressed its collective mind to that when it passed it. It is used, so the explanation goes, to resolve the question of hard cases. Just to give you one example of one that I am familiar with personally, a gentleman who came in, perhaps illegally—that is a matter of dispute—applied under one of the embassies some years ago and his papers got lost in the department so he never got his exemption under the embassy. The way to solve that problem some years later was to include him in one of these exemptions.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Then, this kind of exemption means that the minister does not necessarily have to carry out the letter and intent of the legislation itself but may virtually do whatever he likes under the guise of exemptions to regulations.

Mr. Eglington: That is possible, I suppose, because what, in fact, people get themselves exempted from are the critical stumbling blocks in the immigration regulations. There is no doubt that such a power as this could be abused.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But this is where the minister then has the power to use his own personal discretion in every case. So that if he wants to keep Mr. Dexter out, he uses this section to keep him out, this regulation. If he wants to bring the Stasky brothers in, he uses this regulation. If you want to keep that Chinese minister, Mr. Lee, out so that he

[*Translation*]

que, avant de faire tout rapport à la Chambre, nous écririons en premier lieu au ministre concerné.

Le coprésident (sénateur Godfrey): De toute façon, nous attirons son attention sur la question.

Le coprésident (M. Beatty): Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je suppose que le règlement devrait être approuvé.

Le coprésident (M. Beatty): Les autres articles à l'ordre du jour sont simplement les textes, sans commentaires.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais soulever un point sur le premier, Règlement sur les dispenses relatives à l'immigration nº 4 1978, DORS/78-927. Je me demande, lorsque nous parlons de ces dispenses, si cela change la loi? Autrement dit, est-ce que la loi prévoit des dispenses aux règlements selon le bon plaisir du ministre?

M. Eglington: Oui, M. Robinson, c'est cela. Si vous vous souvenez, on avait l'habitude de faire des règlements de dispense en vertu de l'ancienne loi et le comité a toujours dit qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire. Lorsque le projet de loi sur l'immigration fut adopté, le gouvernement a ajouté, en comité, une modification à ce projet, précisément pour faire ces modifications. Il y a en fait deux types de dispenses. Une est une dispense des exigences de règlements. C'est ce genre de chose. Et ensuite il y en a d'autres, appelées dispenses relatives à l'immigration. Ces dernières sont des règlements de dispense qui exemptent certaines personnes des exigences relatives à l'obtention d'un visa avant d'entrer au Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Donc, en d'autres mots, cela pourrait être extrêmement discriminatoire.

M. Eglington: Oui, c'est cela. Je suppose que le Parlement a fait appel à son esprit collectif lorsqu'il a passé cette loi. L'explication veut qu'elle serve à régler la question des cas difficiles. A titre d'exemple, je me permets de citer un cas qui m'est familier, car il s'agit d'une personne qui est entrée au Canada, peut-être illégalement—c'est une question controversée—et qui, il y a quelques années, avait demandé son visa à une des ambassades, mais ses papiers avaient été perdus au ministère et c'est pourquoi il n'avait jamais obtenu de dispense à l'ambassade. La façon de régler ce problème quelques années plus tard fut de le cataloguer dans une de ces dispenses.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors, ce genre de dispense signifie que le ministre n'a pas nécessairement à respecter la lettre et l'esprit de la loi, mais peut faire pratiquement ce qu'il veut sous le couvert des dispenses aux règlements.

M. Eglington: C'est possible, je suppose, parce que, en fait, ce dont les gens sont dispensés sont les embûches contenues dans le règlement sur l'immigration. Il n'y a pas de doute qu'il peut y avoir des abus avec un tel pouvoir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais c'est également là où le ministre a le pouvoir d'utiliser sa discrétion personnelle dans chaque cas. Ainsi, s'il ne veut pas accepter M. Dexter, il se sert de cet article du règlement. S'il veut accepter au Canada les frères Stasky, il utilise le règlement. S'il ne veut pas accepter le ministre chinois, M. Lee, de façon à ce qu'il ne

[*Texte*]

cannot be the minister of the Chinese church in Toronto, that is how he does it too, is that right?

Mr. Eglington: No, I think that is only partly correct. You do not use this procedure to keep anybody out who would otherwise come in. What you do is, you use this procedure to allow people to come in who would otherwise not be allowed in.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In other words, it would be used in the positive sense of letting people in. Otherwise they would normally just stay out.

Mr. Eglington: That is correct. So it is a replacement for two things under the old act, one, the ministerial permit, and the other, the straight-out exemption.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I just make that observation. It seems to me that it really changes the intent and purpose of the legislation itself. I get criticism in my constituency because of this kind of,—maybe it is a discretion, that is being used that some people at least feel is being used unfairly, against them rather than for them. But that is the substance of it and I suppose we cannot really deal with that anyway.

I have no other questions with regard to the rest of this, but there is one point of order I wanted to bring up at this time. I notice that our Joint Chairman, Mr. Beatty, obtained considerable, I suppose you would say commendation, or at least headlines, in the newspaper because of the interview that he gave with regard to this post office bill that we have been putting through. I congratulate him on getting the publicity but I just wonder whether mixing political critecism with what we have always considered the nonpartiality of this committee is a good thing for the committee.

It seems to me that the comments that he made were remarks on the merits or demerits of the substance of the bill and not really in terms of the regulatory power that we would be considering, and certainly not in terms of our terms of reference, Clauses 2, 3 and 17 of Bill C-42. I would merely suggest that if the Joint Chairman in making comments he should remember which hat he is wearing, whether it is the hat for the committee or the hat for his political input. I do not think it was clear in reading the article that he was speaking on behalf of the committee as the Joint Chairman but rather speaking as a critic for his party in government.

I do not say this in any disparaging way. I think it is a difficult course to follow in any event. But from reading the article that appeared in the *Globe and Mail* it did seem that it was somewhat political in nature and I hope it would not detract from, as I said before, the whole question of the committee having an impartial approach to the kinds of things that do come before the committee from time to time.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): When, Mr. Robinson, I departed from the committee report, I made it very clear to the reporter that I was wearing my other hat as spokesman for

[*Traduction*]

devienne pas un ministre de l'Église chinoise à Toronto, c'est la façon dont il procède, est-ce exact?

M. Eglington: Non, je ne crois pas que ce soit tout à fait exact. Cette procédure n'est pas utilisée pour empêcher une personne d'entrer, qui pourrait entrer autrement. Ce qu'il faut faire consiste à utiliser cette procédure pour permettre aux gens qui ne peuvent le faire d'entrer au Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Autrement dit, le règlement sera utilisé pour permettre aux gens d'entrer au Canada, mais dans un sens positif. Dans les autres cas, ils ne pourraient entrer.

M. Eglington: C'est exact. Par conséquent, il s'agit du remplacement de deux articles contenus dans l'ancienne loi, le premier étant le permis ministériel et l'autre, une dispense pure et simple.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je voudrais simplement faire une observation. Il me semble que cela change les intentions et la raison même de la législation. Je reçois des critiques dans mon comté à cause de cela. Il s'agit là peut-être d'un type de discrétion utilisée, on que certaines personnes, du moins, sentent utilisées injustement contre eux-mêmes plutôt que pour eux-mêmes. Mais là est toute la question et je suppose que nous ne pouvons pas en traiter de toute façon.

Je n'ai pas d'autres questions sur ce sujet mais il y a un point d'ordre que j'aimerais soulever maintenant. J'ai remarqué que notre coprésident, M. Beatty, reçoit, comment dirai-je, beaucoup d'éloge ou du moins fait la manchette des journaux à cause de l'interview qu'il a donné au sujet du projet de loi sur les postes que nous avons étudié. Je le félicite pour avoir obtenu cette publicité, mais je me demande si c'est une bonne chose pour le comité de mélanger la critique politique avec ce que nous avons toujours considéré comme la non-partialité du comité.

Il me semble que les commentaires qu'il a fait étaient des remarques sur les mérites ou les démérites de la substance même du projet de loi et non réellement en termes de pouvoir de réglementation que nous pourrions considérer, et certainement pas en termes de nos propres références, clauses 2, 3 et 17 du projet de loi C-42. J'aimerais du moins suggérer que lorsqu'il fait des commentaires, le coprésident devrait se rappeler le rôle qu'il joue, que ce soit celui de coprésident du comité ou celui d'homme politique. Je ne crois pas qu'il ait été clair, à la lecture de cet article, qu'il parlait au nom du comité, a titre de coprésident, je crois plutôt qu'il parlait plutôt en tant que critique de son parti au gouvernement.

Je ne dis pas cela de façon méprisante. Je pense qu'il s'agit d'une route difficile à suivre. Mais à la suite de la lecture de l'article qui a été publié dans le *Globe and Mail*, il m'a semblé que le ton était quelque peu politique et je souhaite, comme je l'ai dit précédemment, que cela ne détournera pas de la grande question à l'effet que le comité a une approche impatiale envers ce genre de choses que nous devons traiter de temps à autre.

Le coprésident (M. Beatty): M. Robinson, lorsque je me suis éloigné du rapport du comité, j'ai précisé au reporter que je parlais au nom de mon parti sur les communications.

[*Text*]

my party on communications, and, as you will be aware, particularly as it relates to telecommunications. This is an area in which that obviouly became relevent to me.

I believe that the reporter identified my two responsibilities in the article, if I remember that correctly. Whether he said in each instance, wearing this hat, or wearing one hat or wearing the other hat he made comments of one sort or another, I do not know. Certainly, as chairman of the committee, I confined my remarks to the committee's report, as such. Indeed, I believe that the gist of the article dealt in large part with the concerns expressed by the committee. I know that the reporter did have a copy of the committee's report, because he referred to it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have nothing further to say. I just wanted to mention that, in my view, we have tried, I thihk, over the years to build up the credibility of the committee, and I think it can detract from that if we get too involved in political niceties.

I know it is difficult when you have got the other hat to wear, but it would seem to me that the proper place, maybe, for the political comment was, say, before the Miscellaneous Estimates Committee when they are hearing the bill, or at third reading or something like that. When we have just presented a report and comments are being asked for, hopefully it would be more helpful if maybe the Joint Chairmen were both there at the same time and both had some input to it, as chairmen of the committee.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I presume you have a copy of the article. In what areas, Mr. Robinson, do you feel that I derogated from the opinion of the committee? I would be interested in that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am drawing the line between what I consider as fair comment with regard to the area of reference, which was Clauses 2, 3, and 17, and the political comment that I think had to do with the substance of the bill. I do not want to say more than that. I have a copy of the article.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, you have a copy. I would be curious to know where you felt it derogated from the thrust of the committee's concern.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): When I read the report, with the headline "frightening"—I have been around long enough to know that is how you get into the paper by using a word like that—but describing a clause as frightening, a clause, which the minister had already agreed before this committee was going to be amended . . .

• 1200

The Joint Chairman (Mr. Beatty): As the article pointed out, the minister has agreed to amend it. I believe the whole reason why—If you check my second reading speech which led to its being referred to the committee, expressed very grave concerns about this and said that I found it a very frightening provision, and I do. And I think that was precisely the committee's concern.

[*Translation*]

D'ailleurs, vous savez particulièrement que cela portait sur les télécommunications. C'est un domaine qui de toute évidence me touche de près.

Je crois que le reporter a tenu compte de mes deux responsabilités dans cet article, si ma mémoire est bonne. Qu'il ait dit dans chaque cas que je parlais à tel titre ou à un autre pour telle série de commentaires, je ne le sais pas. Il va s'en dire que, en tant que président du comité, j'ai limité mes remarques au rapport du comité comme tel. En fait, je crois que la substance de l'article portait dans une grande partie sur les inquiétudes exprimées par le comité. Je sais que le reporter avait en main une copie du rapport du comité puisqu'il en a fait mention.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je n'ai rien d'autre à ajouter. Je tenais simplement à souligner que, selon moi, nous avons essayé, je crois, au cours des années de construire la crédibilité du comité et je crois que cette crédibilité peut être détruite si nous nous impliquons trop profondément dans les subtilités politiques.

Je sais qu'il est difficile de travailler sur deux plans, mais il me semble que l'endroit approprié pour les commentaires politiques aurait dû être devant le comité des prévisions budgétaires, au moment de la troisième lecture du projet de loi par exemple. Lorsque nous avons présenté un rapport et qu'on nous demande des commentaires, il serait certainement plus utile que les coprésidents soient présents au même moment en tant que présidents du comité.

Le coprésident (M. Beatty): Je suppose que vous avez une copie de l'article. A quel endroit, M. Robinson, estimez-vous que j'ai dérogé de l'opinion du comité? J'aimerais le savoir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'établis une distinction entre ce que je considère un commentaire honnête pour ce qui est des références, et il s'agissait des clauses 2, 3 et 17, et le commentaire politique qui avait je crois, quelque chose à voir avec la substance même du projet de loi. Je n'ai rien d'autre à rajouter sur cette question. J'ai une copie de l'article.

Le coprésident (M. Beatty): Oui, vous avez une copie. J'aimerais quand même savoir où vous estimez que j'ai dérogé aux préoccupations du comité.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lorsque j'ai lu le rapport dont le titre portait le qualificatif «épeurant», je revois pertinemment que c'est la façon dont on s'y prend pour faire la manchette, mais de là à décrire une clause comme étant «épeurante», clause qui avait déjà été approuvée par le ministère avant que le comité la modifie . . .

Le coprésident (M. Beatty): Comme le dit l'article, le ministre était d'accord pour modifier cette clause. Je crois que la raison pour laquelle—. Si vous regardez mon autre discours, celui auquel le comité fait allusion, il exprime une grande inquiétude à ce sujet; j'ai dit que j'éprouvais une grande inquiétude et c'est la vérité. Je crois qu'il s'agissait là d'une préoccupation du comité.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not really want to get into this, and I did not know Mr. Robinson was going to bring this up. I will just say this, that I had assured the minister, and I talked this over with you that neither of us was going to give a speech on the report until it came back from the Miscellaneous Estimates committee . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Absolutely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): . . . and at that point you were free to say whatever you wanted. I assured him that you were not going to play political games. There is not much of a distinction between giving a speech in the House and giving it to a reporter. It was even more effective giving it to the reporter. However, I think the incident should be closed and not commented on further. I understand the difficulties of resisting the temptation.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I will say that your comments are duly noted and the appropriate action will be taken—whatever it is.

Thank you very much, Mr. Robinson. Thank you, Mr. Co-Chairman and Merry Christmas.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Merry Christmas to everybody.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne tiens pas absolument à discuter de cette affaire et je ne savais pas que M. Robinson tenait à en parler. Je voudrais par contre ajouter que j'ai assuré le ministre et que je vous en ai parlé: aucun d'entre nous n'allait faire de discours sur le rapport avant qu'il ne revienne du comité des prévisions budgétaires en général . . .

Le coprésident (M. Beatty): Absolument.

Le coprésident (sénateur Godfrey): . . . et à ce moment-là, vous étiez libre de dire ce que vous vouliez. J'ai assuré le ministre que vous n'alliez pas jouer de jeu politique. Il n'y a pas beaucoup de distinction entre faire un discours à la Chambre ou le donner à un reporter. Cela a été plus efficace de le donner au reporter. Toutefois, je crois que cet incident devrait être clos et qu'aucun commentaire ne doit être ajouté. Je comprends qu'il est difficile de résister à la tentation.

Le coprésident (M. Beatty): Je tiens à ajouter que vos commentaires sont notés et que les mesures appropriées seront prises—quelles qu'elles soient.

Merci beaucoup, M. Robinson. Merci messieurs les coprésident et Joyeux Noël.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Joyeux Noël à tous.

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Thursday, January 22, 1981

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 19

Le jeudi 22 janvier 1981

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

29371—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Honourable Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody	Hicks
Godfrey	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand	Cousineau
Baker (*Nepean-Carleton*)	Dubois
Beatty	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:
Sénateur John M. Godfrey
Honorable Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis	Nurgitz—(7)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Kempling	Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
McCauley	Weatherhead—(11)
Robinson (*Burnaby*)	

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 22, 1981
(21)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met this day at 3:35 o'clock p.m., the Honourable Senator Godfrey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Dubois, Kempling and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mrs. D. Parent-Bélisle, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

On SOR/79-88—Parole Regulations, amendment, SOR/78-428—Parole Regulations, CRC c. 461—Customs Sufferance Warehouses, Regulations:

It was agreed,—That further consideration of these regulations be deferred to the next meeting of the Committee.

On SOR/80-68—Canadian Human Rights Benefit Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Canadian Human Rights Commission with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-294—Air Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-357—National Parks Businesses Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of the Environment with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-362—Ontario Fresh Fruit Marketing (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/80-363—Ontario Fresh Fruit Handling (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/80-367—Ontario Fresh Fruit Shippers', Dealer-Shippers' and Producer-Shippers' (Interprovincial and Export) Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 JANVIER 1981
(21)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Dubois, Kempling et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^me^ D. Parent-Bélisle, conseillers juridiques du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, Fascicule n° 1*).

Quant aux DORS/79-88—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—Modification, DORS/78-428—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, CRC c. 461—Règlement sur les entrepôts d'attente de douane:

Il est convenu,—Que ces règlements fassent l'objet d'une nouvelle étude à la prochaine séance du Comité.

Quant au DORS/80-68—Règlement sur l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes de prestations:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne des droits de la personne concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/80-294—Règlement de l'Air—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/80-357—Règlements sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Environnement concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant aux DORS/80-362—Règlement sur la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation), DORS/80-363—Règlement sur la manutention des fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation), DORS/80-367—Règlement sur les expéditeurs, les négociants-expéditeurs et les producteurs-expéditeurs de fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation):

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture.

On SOR/80-641—Canada Oil and Gas Drilling Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/79-527—By-Law, 1978, No. 8, (unpublished) Eel Ground Band Council:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-169—Processed Poultry Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/73-286 and SOR/76-62—Canadian Egg Licensing Regulations:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-311—Immigration Appeal Board Rules, 1978:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Immigration Appeal Board with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-215—Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Finance with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered: SOR/76-764 Seeds Regulations, amendment.

On SOR/74-148, SOR/75-83, SOR/72-384—Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Royal Canadian Mounted Police with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-557—Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Treasury Board with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-647—Sircraft Minimum Equipment List Order:

Quant au DORS/80-641—Règlement concernant le forage des puits de pétrole et de gaz naturel au Canada—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/79-527—By-Law, 1978, nº 8, (non-publié) Eel Ground Band Council:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires faits par le Comité

Quant au DORS/78-169—Règlement sur la volaille transformée:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant aux DORS/73-286 et DORS/76-62—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/78-311—Règles de la Commission d'appel de l'immigration (1978):

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission d'appel de l'immigration concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/80-215—Règlements de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Finances concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie: le DORS/76-764—Règlement sur les semences—Modification.

Quant aux DORS/74-148, DORS/75-83, DORS/72-384,—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Gendarmerie royale du Canada concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/78-557—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil du trésor concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/77-647—Ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/78-810 and SOR/79-481—Unemployment Insurance Regulations, amendments:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/79-542—Barley Stabilization Regulations, 1977-78

SOR/79-553—TransCanada PipeLines Limited Export Price Order, amendment

SOR/79-559—Canadian Chicken Marketing Quota Regulations

SOR/79-568—General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations, amendment

SOR/79-569—British Preferential Tariff Television Receiving Set Withdrawal Order No. 2

SOR/79-570—Construction Materials Sales Tax Regulations, amendment

SOR/79-571—Equipment for Buildings Sales Tax Regulations, amendment

SOR/79-578—Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, amendment

SOR/79-583—Prohibited Weapons Order, No. 8

SOR/79-584—Medical Devices Regulations, amendment

SOR/79-585—Charts and Publications Regulations, amendment

SOR/79-586—Timber Cargo Regulations, amendment

SOR/79-587—Air Transportation Tax Order

SOR/79-588—General Pilotage Regulations, amendment

SOR/79-589—Denatured Alcohol Regulations, amendment

SOR/80-844—TransCanada PipeLines Limited Export Price Order, amendment

SOR/80-845—Sulpetro Limited Export Price Order, amendment

SOR/80-846—Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations, amendment

SOR/80-852—Pacific Herring Fishery Regulations, amendment

SOR/80-857—Pacific Harbour Dues Tariff By-law, amendment

SOR/80-859—Québec Harbour Railway Tariff By-law, amendment

SOR/80-860—Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff By-law, amendment

SOR/80-861—Sept-Îles Crane Tariff By-law, amendment

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant aux DORS/78-810 et DORS/79-481—Règlements sur l'assurance-chômage—Modifications:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/79-542—Règlement de 1977-78 sur la stabilisation du prix de l'orge

DORS/79-553—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (TransCanada PipeLines Limited)—Modifications

DORS/79-559—Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets

DORS/79-568—Règles d'origine du Tarif de préférence général—Modification

DORS/79-569—Décret de retrait du Tarif de préférence britannique sur les appareils de télévision (nº 2)

DORS/79-570—Règlement relatif à la taxe de vente sur les matériaux de construction—Modification

DORS/79-571—Règlement relatif à la taxe de vente sur le matériel pour bâtiments—Modification

DORS/79-578—Règlement nº 0-8, Règlement unifié d'exploitation—Modification

DORS/79-583—Décret nº 8 sur les armes prohibées

DORS/79-584—Règlement sur les instruments médicaux—Modification

DORS/79-585—Règlement sur les cartes et publications—Modification

DORS/79-586—Règlement sur le transport du bois en pontée—Modification

DORS/79-587—Décret sur la taxe de transport aérien

DORS/79-588—Règlement général sur le pilotage—Modification

DORS/79-589—Règlement sur l'alcool dénaturé—Modification

DORS/80-844—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (TransCanada PipeLines Limited)—Modification

DORS/80-845—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Sulpetro Limited)—Modification

DORS/80-846—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes—Modification

DORS/80-852—Règlement de pêche du hareng du Pacifique—Modification

DORS/80-857—Règlement sur le tarif des droits de port, région du Pacifique—Modification

DORS/80-859—Règlement sur le tarif des droits ferroviaires du port de Québec—Modification

DORS/80-860—Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean (N.-B.).—Modification

DORS/80-861—Règlement sur le tarif des droits de grue de Sept-Îles—Modification

SOR/80-863—Prince Edward Island Potato Marketing Levies Order, amendment

SOR/80-872—N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment

SOR/80-874—New Brunswick Tidal Waters Boundary Order, revocation

SOR/80-879—Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment

SOR/80-880—Prince Rupert Passenger Tariff By-law, amendment

SI/79-83—Establishing District Authorities for the Regional Districts of the Department of Veterans Affairs and Appointing Chairmen and Members

SI/79-114 and SI/79-116—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment

SI/79-118—Customs Tariff Remission Order, 1979, amendment

SI/79-120—Brucellosis Free Regions Order

SI/79-127 and SI/79-140—Public Service Rearrangement and transfer of duties Act

SI/79-128—Wet Salted Cod Fish Price Support Order

SI/79-132—Computer Equipment Remission Order

SI/79-133—Fresh Cranberries for Processing Remission Order

SI/79-134—Fruits and Vegetables Remission Order, 1978

SI/79-139—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment

SI/79-156—Certain Sections of the Judges Act Proclaimed in Force September 4, 1979 in so far as it relates to the Province of New Brunswick

SI/79-161—Proclaimed in Force in the Northwest Territories (*Juvenile Delinquents Act*)

SI/79-138—Designating the President of the Privy Council as Minister for purposes of the Electoral Boundaries Readjustment Act

SI/79-157—Rules Respecting Criminal Proceedings of the Court of Appeal of Ontario—Part II, amendment

SI/79-169—Proclamation Declaring Part II of the Act Ceases to be in Force October 4, 1979 re the Federal Republic of Germany

SI/79-170—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment

SI/79-188—Sparkling Cider Remission Order, revocation

SI/80-1—Section 1 and 5 of an Act to amend the Criminal Code Proclaimed in Force December 31, 1979 in the Province of Ontario

SI/80-9—Machines and Accessories Parts Remission Order, amendment

SI/80-11—Exported Dairy Products Assistance Payments Order

DORS/80-863—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/80-872—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la L.N.H.—Modification

DORS/80-874—Décret sur les limites des eaux de marée du Nouveau-Brunswick—Abrogation

DORS/80-879—Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur—Modification

DORS/80-880—Tarif de droits d'accostage (Prince-Rupert)—Modification

TR/79-83—Établissement d'autorités régionales pour le district régional du ministère des Affaires des anciens combattants et nomination de présidents et membres

TR/79-114 et TR/79-116—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

TR/79-118—Décret de 1979 sur la remise sur le Tarif des douanes—Modification

TR/79-120—Ordonnance sur les régions exemptes de brucellose

TR/79-127 et TR/79-140—Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique

TR/79-128—Décret sur le soutien du prix de la morue verte

TR/79-132—Décret de remise sur les ordinateurs

TR/79-133—Décret de remise sur les canneberges fraîches de conditionnement

TR/79-134—Décret de remise de 1978 sur les fruits et légumes

TR/79-139—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

TR/79-156—Certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 4 septembre 1979 dans le cas du Nouveau-Brunswick

TR/79-161—Proclamée en vigueur dans les territoires du Nord-Ouest (*Loi sur les jeunes délinquants*)

TR/79-138—Désignation du Président du Conseil Privé comme ministre aux fins de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales

TR/79-157—Règles relatives aux procédures pénales de la Cour d'appel de l'Ontario—Partie II—Modification

TR/79-169—Proclamation déclarant que la Partie II de la Loi cesse d'être en vigueur le 14 octobre 1979 à l'égard de la République fédérale d'Allemagne

TR/79-170—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des matières plastiques—Modification

TR/79-188—Décret de remise sur le cidre mousseux—Abrogation

TR/80-1—Articles 1 et 5 de la Loi modifiant le Code criminel proclamés en vigueur le 31 décembre 1979 dans la province d'Ontario

TR/80-9—Décret de remise à l'égard de pièces de machines et d'accessoires—Modification

TR/80-11—Décret sur l'aide aux exportateurs de produits laitiers

SI/80-16—Manitoba County Court Summary Conviction Appeal Rules (1976), amendment

SI/80-26—Proclaiming Subsections 33(2) to (6) of the Citizenship Act in Force January 4, 1980 in the Province of Manitoba

SI/80-31—Blending Wine Remission Order

SI/80-38—Rules of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia as to Criminal Appeals, amendment

SI/80-39—Amoxicillin Trihydrate Remission Order

SI/80-40—Carbon Fibres and Filaments Remission Order, amendment

SI/80-41—Photopolymer Coated Steel Sheet or Plate Order, amendment

SI/80-43—Used Foundry Patterns and Related Jigs and Fixtures Remission Order, amendment

SI/80-44—BMW Remission Order 1979

SI/80-94—Section 56 of the Employment and Immigration Act Proclaimed in Force May 1, 1980

SI/80-95—Rules of the Supreme Court and the Appeal Division of the Supreme Court of Prince Edward Island, amendment

SI/80-109—Customs Tariff Remission Order Multilateral Trade Negotiations, revocation

SI/80-124—Brucellosis Low Incidence Regions Order (Ontario)

SI/80-131—Proclaimed in Force July 1, 1980 (*National Anthem Act*)

SI/80-135—Aluminum Slide Fastener Wire Remission Order

SI/80-155—Ballet Shoes Remission Order, amendment

SI/80-190—Isolated Posts Benefits and Allowances Remission, Order amendment

SI/80-191—Boundaries of Tidal Waters on British Columbia Streams Order, amendment

SI/80-192—Certain Pulpwood and Wood Orders and the Quebec Milk Marketing Levis (Révélation) By-law revoked

SI/80-193—New Brunswick Tidal Waters Boundary Order, amendment

SOR/80-877—Canada Pension Plan Regulations, amendment.

The Chairmen authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/80-16—Règles régissant les appels contre les déclarations sommaires de culpabilité devant les cours de comté du Manitoba (1976)—Modification

TR/80-26—Proclamant les paragraphes 33(2) à (6) de la Loi sur la citoyenneté en vigueur le 4 janvier 1980 dans la province du Manitoba

TR/80-31—Décret de remise sur les vins de coupage

TR/80-38—Règles de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse concernant les appels en matière criminelle—Modification

TR/80-39—Décret de remise sur les trihydrate d'amoxicilline

TR/80-40—Décret de remise visant les fibres et les filaments de carbone—Modification

TR/80-41—Décret de remise sur les feuilles ou plaques d'acier enduites de photopolymère—Modification

TR/80-43—Décret de remise sur les patrons usagés utilisés en fonderie et sur les gabarits et appareils connexes—Modification

TR/80-44—Décret de remise de 1979 (BMW)

TR/80-94—Article 56 de la Loi régissant l'emploi et l'immigration proclamé en vigueur le 1er mai 1980

TR/80-95—Règles de la Cour Suprême et de la Division d'appel de la Cour Suprême de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

TR/80-109—Décret de remise sur le Tarif des douanes (Négociations commerciales multilatérales)—Abrogation

TR/80-124—Ordonnance sur les régions à faible incidence de brucellose (Ontario)

TR/80-131—Proclamée en vigueur le 1er juillet 1980 (*Loi sur l'hymne national*)

TR/80-135—Décret de remise sur le fil d'aluminium pour fermetures à coulisse

TR/80-155—Décret de remise sur les chaussons de danse—Modification

TR/80-190—Décret de remise visant les avantages et indemnités accordés dans les postes isolés—Modification

TR/80-191—Ordonnance sur les limites des eaux à marée de la Colombie-Britannique—Modification

TR/80-192—Certains décrets relatifs au bois de pulpe et au bois et le Règlement sur les contributions à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Révélation) abrogés

TR/80-193—Décret sur les limites des eaux de marée du Nouveau-Brunswick—Modification

DORS/80-877—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification.

Les présidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires faits par le conseiller juridique du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, January 22, 1981

• 1535

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I see a quorum. I now call the meeting to order. I gather you are willing to do the honours today, or how are you going to do it?

Mrs. Danielle Parent-Bélisle (Co-Counsel for the Committee): I will do part of them. I will do the beginning and then Graham will take over.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The Parole Regulations, amendment, have been held over since November for Mr. Svend Robinson. I think we should put some kind of a deadline and not just leave the thing in abeyance. Should we tell Mr. Robinson we will deal with that unless he is here next Thursday morning? Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right. Customs Sufferance Warehouses Regulations. Mr. Baker may be here later.

Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee): The clerk tells me he is supposed to be coming.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He is supposed to be coming, so we will get back to that when he is here.

Re: New Instruments, SOR/80-68, Canadian Human Rights Commission

3rd December 1980

Hon. Perrin Beatty, P.C., M.P.
House of Commons
Ottawa

Re: Canadian Human Rights Commission Regulations

Dear Perrin,

Thank you for agreeing to bring my concerns regarding the Canadian Human Rights Commission Regulations before the Statutory Instruments Committee.

As requested, I am writing to try to explain the problem.

Last March, just after the election, I was a guest speaker at the Canadian Institute of Actuaries annual meeting in Ottawa. Just prior to my speech, there was a panel discussion concerning the new Canadian Human Rights Commission Regulations on Pension Plans, particularly as they dealt with money purchase pension plans.

In this discussion, it was pointed out that the regulations, while they may be desirable, are at odds with the law. Martha Hynna, Secretary General to the C.H.R.C. admitted that the

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 22 janvier 1981

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons le quorum; la séance est donc ouverte. Je suppose que c'est vous qui aurez l'honneur de nous présenter des questions à étudier aujourd'hui ou comment voulez-vous procéder?

Mme Danielle Parent-Bélisle (coconseillère auprès du Comité): Je vais m'occuper d'une partie de ces questions. Je commencerai puis Graham prendra la suite.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Les amendements sur les règlements relatifs à la libération conditionnelle sont en suspens depuis novembre car on attendait que M. Svend Robinson vienne au Comité. Je crois que nous devrions fixer une date limite et non pas laisser la question toujours en suspens. Devons-nous dire à M. Robinson que nous traiterons de la question jeudi prochain, même s'il n'est pas là? Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord. Nous étudions maintenant les règlements sur les entrepôts de douanes. M. Baker sera peut-être ici plus tard.

M. G. C. Eglington (conseiller auprès du Comité): Le greffier me dit que M. Baker est censé venir.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il est censé venir; nous reviendrons donc à la question lorsqu'il sera là.

Nouveau Règlement: DORS/80-68, Commission canadienne des droits de la personne

Le 3 décembre 1980

L'honorable Perrin Beatty, C.P., député
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlement sur l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes de prestations

Monsieur,

Je vous remercie de porter à l'attention du Comité des textes règlementaires mes préoccupations concernant le Règlement ci-dessus de la Commission canadienne des droits de la personne.

A votre demande, je vien vous expliquer le problème qui se pose.

En mars dernier, tout juste après les élections, l'Institut canadien des actuaires m'a invité à prendre la parole à sa réunion annuelle tenue à Ottawa. Or, juste avant de m'adresser à ces derniers, un panel s'était réuni pour discuter du nouveau Règlement de la Commission canadienne des droits de la personne sur les régimes de prestations, plus spécifiquement sur les régimes de retraite à prestations indéterminées.

Lors de la discussion, il a été signalé que le Règlement, bien que souhaitable, va à l'encontre de la Loi et Martha Hynna, secrétaire générale de la C.C.D.P. a reconnu que ladite Loi

[*Texte*]

Act gives them problems; that if she had been around, it would have been different; and that a change in the Act has been requested.

I, of course, took exception to this approach of regulating without legal authority and I am writing you to see if the Statutory Instruments Committee could review the regulations to determine whether the Commission has the power to make them.

Let me explain. There are two main types of pension plans: defined benefit plans and defined contribution plans.

Under defined benefit plans, usually set up by large employers, the employer promises to pay a fixed amount of pension defined by his plan for the life of the retired employee.

Under defined contribution plans, usually set up by smaller employers, the employer promises to set aside a fixed amount of money each year for the employee's retirement. At retirement, the money accumulated is used to purchase pensions.

The Act appears to be quite clear, "It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are perfoming work of equal value." "Wages" means any form of remuneration payable for work and includes employer contributions to pension funds."

The Act is reasonably clear in its intent—generally speaking . . . "equal pay for work of equal value." It seems to me the Act specifically allows equal pension contributions for males and females under defined contribution plans.

The problem arises because when the money under a defined contribution plan is applied to purchase pensions, annuity rates reflect the fact that women live longer than men and so a lesser pension is available. The C.H.R.C. says this is undesirable and prohibits plans which do not provide the same benefit. This forces the employer to set aside more for female employees than for male employees.

Now it may be that income differentials are not desirable, but in my opinion, they have gone beyond the Act in their ruling and they know it.

Moreover, the Commission is inconsistent in its regulations. Regulations 4(b)(i), 4(d) and 4(e) explicitly recognize that an actuarial basis reflecting age or sex may be properly used to determine equivalent amounts of benefits. Yet the Commission ignores the existence of actuarial equivalents in its regulations for money purchase pension plans.

[*Traduction*]

était gênante et que si elle avait été à Ottawa lors de sa rédaction, on aurait exigé d'y apporter des amendements.

Quant à moi, bien sûr, je me suis opposé à ce qu'on établisse des règlements sans être autorisé à le faire et je tiens à vous demander si le Comité des textes réglementaires pourrait étudier le présent règlement afin de déterminer si la Commission est investie de tels pouvoirs.

Permettez-moi de vous expliquer la situation. Il existe deux genres de régimes de retraite: les régimes de retraite à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées.

Suivant le régime à prestations déterminées, habituellement offert par les gros employeurs, ces derniers s'engagent à verser une somme fixe de la pension de retraite fixée par le régime même, durant toute la durée de la retraite de l'employé.

Selon le régime à cotisations déterminées, habituellement offert par les petits employeurs, ceux-ci s'engagent à mettre de côté, chaque année, une somme fixe en vue de la retraite de l'employé, auquel moment les fonds accumulés serviront au versement des prestations.

La Loi semble tout à fait précise: «Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.» En outre, «salaire» s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment les contributions de l'employeur aux caisses ou régimes de pension.

De façon générale, l'esprit de la Loi est raisonnablement clair . . . «à travail égal, traitement égal». Il me semble que la Loi prévoit expressément la perception de cotisation égales pour les pensions de retraite des hommes et des femmes dans le cadre des régimes de retraite à cotisations déterminées.

Le problème se pose, car au moment où les fonds recueillis dans un régime à cotisations déterminées sont versés sous forme de prestations, le taux de rente viagère traduit le fait que les femmes vivent plus longtemps que les hommes et qu'elles ont ainsi droit à une pension moindre. La CCDP estime que cette mesure est inacceptable et interdit la mise sur pied de régimes qui n'offrent pas les même avantages. L'employeur est donc tenu de garder plus de fonds en réserve pour les femmes que pour les hommes.

De nos jours, un écart de salaire entre les hommes et les femmes n'est peut-être pas souhaitable, mais le règlement dépasse la portée de la Loi et la Commission en est consciente.

En outre, les règlements de la Commission sont contradictoires. L'alinéa 4*b*) (i), ainsi que les paragraphes 4*d*) et 4*e*) stipulent expressément que l'utilisation d'une base est peut-être le meilleur moyen de calculer les prestations équivalentes actuarielles en tenant compte de l'âge ou du sexe des employés. Pourtant, les règlements de la Commission rejettent du revers de la main l'utilisation des équivalents actuariels pour les régimes de retraite à prestations indéterminées.

[*Text*]

Meanwhile, to aid your considerations, I am attaching transcripts of the discussion at the C.I.A. annual meeting and of a discussion of the problem in a recent issue of Benefits Canada.

Thank you for agreeing to raise this matter. Either Laurence Coward, a Director at Mercers, or myself would be prepared to come before the Committee if further explanation is desired.

Yours sincerely,

W. Paul McCrossan, F.S.A., F.C.I.A.
Consultant

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This was a matter raised by Mr. Paul McCrossan, former member of the House of Commons, in correspondence with the chairman, it concerns a nice point on the Canadian Human Rights Benefit Regulations which otherwise would not have been noted. I think, apart from anything else, this illustrates the difficulty which very often arises in scrutinizing highly technical regulations; that is, it is only those who are very expert or skilled in the particular field being affected who very often see some of the pitfalls and traps in the regulations.

Section 11.(1) of the Canadian Human Rights Act states that it is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment where performing work of equal value. Section 11.(6) goes on to define wages as meaning any form of remuneration payable for work and as including employer contributions to pension funds. So, the contributions an employer makes to pension funds must not discriminate as between male and female where performing work of equal value.

Now, the act also provides in Section 18 that the Governor in Council may, by regulation, proscribe the provisions of any pension or insurance fund or plan that do not constitute the basis for complaint under the act, a complaint of acting in a discriminatory fashion. So that something could be discriminatory in terms of Section 11, but by regulation, the Governor in Council could say that that particular piece of discrimination is not or cannot be the subject of a complaint.

Now the argument put in the documents before you is that actuarially-based pension purchase benefit plans are not, as a matter of law, discriminatory. That is to say, the contributions made by the employer conform with Section 11 and it is simply a matter of the actuarial fact that females live longer than males; that, on retirement, the sum of money in the pension plan will buy a smaller monthly pension for a female than for a male. Now if, for instance, it was alleged that this was a discriminatory practice—that is to say, making the same

[*Translation*]

Afin de vous faciliter la tâche, veuillez trouver ci-joint la transcription des discussions tenues lors de la réunion annuelle de l'I.C.A. ainsi qu'un article sur le problème paru dans une livraison récente de *Benefits Canada.*

Je vous remercie d'avoir accepté de soulever la question et M. Laurence Coward, directeur à la société Mercers ou moi-même sommes prêts à témoigner devant le Comité si ce dernier exige de plus amples explications.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

M. Paul McCrossan, F.S.A., F.C.I.A.
Expert-conseil

Le coprésident (sénateur Godfrey): Monsieur Eglington, vous avez la parole.

M. Eglington: C'est une question qui a été soulevée par M. Paul McCrossan, ancien député de la Chambre des communes, dans une correspondance entretenue avec le président. Il s'agit de discuter d'un point intéressant du règlement sur l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes de prestations point qui, sinon, n'aurait pas été remarqué. Je crois qu'en dehors de toutes les questions soulevées ici, ceci illustre bien combien il est parfois difficile d'examiner de près des règlements très techniques. Il n'y a souvent que les experts en la matière qui puissent déceler les embûches et les pièges qui se trouvent dans les règlements.

L'article 11.(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne indique que: «Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes». L'article 11.(6) est défini comme: «Salaire» . . . Toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment les contributions de l'employeur aux caisses et aux régimes de pensions. Par conséquent, les contributions que fait un employeur aux caisses et régimes de pensions ne doivent pas être versées selon un régime discriminatoire pour des hommes et des femmes qui effectuent des fonctions équivalentes.

Mais la loi prévoit aussi à l'article 18 que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer quelles dispositions des caisses ou régimes de pensions, des régimes d'assurance et des fonds d'assurance ne peuvent servir de fondement à une plainte déposée en vertu de la partie 3, portant qu'un employeur commis des actes discriminatoires. Par conséquent, il pourrait y avoir acte discriminatoire en vertu de l'article 11, mais, par règlement, le gouverneur en conseil pourrait dire que cet acte discriminatoire n'est pas et ne peut pas servir de fondement à une plainte.

Dans le document que vous avez devant vous, on prétend que les achats de prestations venant de pensions achetées sur une base actuarielle, au point de vue juridique, ne sont pas des actes discriminatoires. C'est-à-dire que les contributions faites par l'employeur en conformité de l'article 11 sont établies selon des données actuarielles en vertu des suelle les femmes vivent plus longtemps que les hommes; par conséquent, à la retraite, la somme d'argent accumulée dans le régime de pension fournira des prestations mensuelles moins élevées pour

[*Texte*]

contribution for a male as for a female to the pension plan—it would be an answer in law to any complaint that was made to the Human Rights Commission that there was in fact no discrimination.

But the Canadian Human Rights Commission has itself gone beyond that simple position because it has issued a circular or directive which says that it is a discriminatory practice to have funds which result in smaller monthly pensions for females than males. To quote the words of the circular:

• 1540

> In many purchase types of pension plan, equal annuity payments must be made on retirement to male and female employees of the same age and earning the same salary.

Now, what the correspondence and the various people in the actuarial industry are complaining about is that the Canadian Human Rights Commission has, first of all, issued this directive or explanatory circular which appears to fly in the face of the statute. Second, that they had not, in the regulations, had the Governor in Council state that it is not a discriminatory practice to have pension purchase plans which result in smaller monthly pensions for females than males. Now I have been very, very discursive, but I was attempting to explain the background of this.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Has anybody got any comments?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is the key to this nightmare not the difference between the defined pension benefit plans and the defined contribution plans? Is not this the key to it?

Mr. Eglington: Yes, that in . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That if you do one or the other, you can consider the actuarial arrangements and then it is quite legitimate, even if they would be paid less.

Mr. Eglington: But in the other one, you are not allowed to.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But as long as that is properly defined, I do not really see there is a problem. I just feel the Canadian Human Rights Commission should not lump them together; they should show there is a difference.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, the Human Rights Commission, it seems to me, is just flying right in the face of the statute which says—and it could not be clearer—it is the contributions which must be the same, not the benefits at the end.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Not the benefits. It is the contributions.

[*Traduction*]

une femme que pour un homme. Mais, si on prétend qu'il s'agit là d'une pratique discriminatoire, du fait que les hommes et les femmes ont versé la même contribution au régime de pension, juridiquement parlant, on pourrait répondre à toute plainte déposée devant la Commission canadienne des droits de la personne qu'il n'y a pas eu en fait de discrimination.

Mais la Commission canadienne des droits de la personne a été plus loin car elle a publié une circulaire indiquant qu'il est discriminatoire de disposer de fonds et de verser à partir de ces fonds des pensions mensuelles moins élevées aux femmes qu'aux hommes. La circulaire stipule Pve:

> Selon bon nombre de régimes de pensions à cotisations indéterminés, les rentes versées lors de la retraite doivent être les mêmes pour les hommes et les femmes qui ont le même âge et qui ont gagné le même salaire.

Ce dont on se plaint dans la correspondance et dans le secteur de l'actuariat, c'est que la Commission canadienne des droits de la personne a tout d'abord publié cette directive ou cette circulaire explicative qui semble aller à l'encontre de la Loi et qu'en deuxième lieu, cette situation ne se serait pas produite si, dans les règlements, le gouverneur en conseil n'avait pas déclaré que s'étaient pas discriminatoires les régimes de pension à cotisations indéterminées, qui aboutissent à verser des pensions moins élevées aux hommes qu'aux femmes. J'ai donc longuement discuté de cette question car j'ai essayé d'expliquer les antécédents.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Avez-vous des remarques?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'origine de ce cauchemar ne réside-t-elle pas dans la différence établie entre les régimes de pensions à cotisations indéterminées et les autres?

M. Eglington: Oui . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela dépend donc de ce que vous suivez l'un ou l'autre de ces régimes et alors vous pouvez examiner quelles seront les mesures prévues actuarielles qui seront prises et vous pourrez voir quel est le régime qui est légitime même s'il paie moins dans un cas que dans l'autre.

M. Eglington: Mais dans l'autre cas, vous n'avez pas ce choix.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais du moment que les cotisations sont convenablement déterminées, je ne pense pas qu'il y ait de problème. Je pense simplement que la Commission canadienne des droits de la personne devrait faire une distinction entre ces régimes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La Commission canadienne des droits de la personne, me semble-t-il, va totalement à l'encontre de la loi . . . Ce sont les cotisations qui doivent être les mêmes et non pas les prestations versées à la fin.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pas les prestations, mais les contributions . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And they decided they do not like that. So, unilaterally, it is legally a breach, it would seem to me, but correct me if I am wrong. They said, Oh, we know more than Parliament; we think the pension should be the same, not the amount put in. I think we should just write them a very firm letter and if we do not get satisfaction, pull them up here and ask them when they started overruling unilaterally, unless they have some explanation on the face of it.

It is too bad that women live longer, but I think I would rather live longer and give up a few dollars. No, but I mean, it is just so obvious. I think they have their bloody nerve—excuse me, ladies—to just fly in the face of what seems to be very clear. So, would you write a letter and say we want an explanation, and then we can see what their explanation is? I think this is the kind of a case where we could haul them up here if we do not get satisfaction.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, it seems to me the Chairman of the Human Rights Commission was really trying to say there is no such thing as male or female, but rather it is, I guess he used the term, "unisex".

Mr. Kempling: Yes, he is on a kick like that right now.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, he is saying you have to pay in more money for women than for men, but they both get the same pension.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Because they live longer.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And that is exactly what the act says you are not supposed to do.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I read . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think he is, you know, he is a former chairman of this committee. I think he is one even of the original.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I assume from some of the argument that was used, his point of discrimination is that men and women should be treated differently and you should just consider, in effect, that there is unisex and not separate sexes. I think he is totally wrong.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He is saying they should get the same pension when they retire at age 65.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Regardless of whether they pay in the same amount or not.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The act simply says you have to put into the contributions; they have got to be the same before you are 65. If it turns out that pensions are . . . I think there could be an argument made; I am not trying to get into the merits of that. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/80-294, Air Regulations, amendment—Aeronautics Act—P.C. 1980-1071

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Et elle a décidé que cela ne lui plaisait pas. Donc, unilatéralement, il s'agit juridiquement d'une violation me semble-t-il, mais peut-être ais-je tort et dans ce cas vous pourrez me reprendre. Elle dit d'une part: «Nous en savons plus que le Parlement et nous croyons que les pensions devraient être les mêmes, mais non pas les montants qui ont été versés dans cette caisse». Je crois que nous devrions lui écrire une lettre très catégorique et, si nous n'obtenons pas satisfaction, nous le ferons comparaître pour lui demander pourquoi elle a agi unilatéralement en outrepassant les règlements.

C'est malheureux que les femmes vivent plus longtemps, mais je préférerais vivre un peu plus longtemps et perdre quelques dollars. Ceci me paraît tellement évident. Je crois que la Commission exagère, excusez-moi, mesdames, mais il me semble que c'est très clair . . . Donc, êtes-vous prêt à écrire une lettre et demander une explication? Je crois que c'est un cas qui mérite qu'on le convoque devant le Comité si nous n'avons pas satisfaction.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble que le président de la Commission canadienne des droits de la personne voulait nous indiquer qu'il n'y avait pas de distinction à faire entre un homme ou une femme c'et-à-dire qu'il s'agissait de «l'unisexe».

M. Kempling: Je crois qu'en effet il est lancé dans une affaire de ce genre.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, il dite qu'il faut verser plus dans le cas des femmes que des hommes, mais que dans les deux cas on obtient la même pension.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Parce que les femmes vivent plus longtemps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est justement ce que la loi vous interdit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je lis . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je crois que oui . . . Vous savez, c'est un ex-président de votre Comité. Je crois même qu'il est un des premiers . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'après ce que j'ai compris, il prétend qu'il y a discrimination en ce sens que les hommes et les femmes sont traités différemment et que vous devriez considérer qu'il s'agit d'un «unisexe» et non pas de sexes différents. Je crois qu'il a totalement tort.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il prétend que les hommes et les femmes devraient avoir la même pension lorsqu'il prennent leur retraite à 65 ans.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Qu'ils paient ou ne paient pas le même montant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La loi indique simplement que vous devez cotiser et que ces cotisations doivent être les mêmes avant 65 ans. Si les pensions s'avèrent être . . . Je crois qu'on pourrait contester le fait . . . Mais je n'essaye pas d'interpréter ceci. D'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/80-294, Règlement de l'air—Modification—Loi sur l'aéronautique—C.P. 1980-1071

[*Texte*]

April 24, 1980

Criterion 15

The new Section 511 is some improvement on the old in that it removes the discretionary power to approve individual flights by man-carrying balloons and the discretionary power to impose terms and conditions on such flights. However, the release of unmanned balloons of more than 115 cubic feet capacity is still banned, subject to the Minister's discretionary power to permit and subject to permission on the imposition of unspecified terms and conditions. It is possible that such discretionary powers can be upheld under several paragraphs of Section 6(1) of the Aeronauctics Act. And they may well be seen on enquiry to be essential. Nevertheless, an enquiry should go to the Department to ask in what circumstances flights are approved and what conditions are imposed. If it appears that there are known circumstances in which approval is always given, and/or that there are conditions or types of conditions that are always imposed, then these could be written into the Section.

Mrs. Parent-Bélisle: I will try to deal with most of the rest of the regulations. I have prepared for the meeting last week, although I have an expert at my side which I hope will be of help to me if ever I am limited in my knowledge.

Anyway, coming back to SOR/80-294, it is one of these regulations where there are the phrases: "no person shall", "except with the permission of". So, really, it is a prohibition and it is accompanied by the grant or reservation of the discretionary power to approve.

• 1545

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I agree with counsel's comment that an inquiry should go to the department to ask in what circumstances flights are approved and what conditions are imposed.

Mrs. Parent-Bélisle: Yes.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mrs. Parent-Bélisle: So we just write them a letter.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

Re: SOR/80-357, National parks businesses regulations, amendment—National Parks Act—P.C. 1980-1290

May 15, 1980

Criterion 1(a)

The new Section 5(5) provides for the making of effective rules by the Superintendent in a discretionary administrative way, thus providing for another form of subdelegation of law making power. This highlights, once again, the need to place the very extensive powers of Superintendents on a statutory footing.

[*Traduction*]

Le 24 avril 1980

Critère 15

Le nouvel article 511 est en quelque sorte constitué d'une certaine amélioration, car il révoque le pouvoir discrétionnaire d'approuver les vols individuels de ballon libre transportant un ou plusieurs membres d'équipage, et d'imposer des modalités en ce qui les concerne. Toutefois, il est toujours interdit de lâcher un ballon libre ne transportant aucun membre d'équipage, si celui-ci a une capacité en gaz de plus de 115 pieds cubes, sous réserve du pouvoir discrétionnaire du Ministre d'autoriser de tels vols et sous réserve également de l'imposition de modalités précises. Il est possible que de tels pouvoirs discrétionnaires soient maintenus en vertu de plusieurs alinéas du paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique. Il se pourrait d'ailleurs, après enquête, qu'ils soient déclarés essentiels. Néanmoins, une enquête devrait être menée auprès du ministère aux fins de savoir dans quelles circonstances les vols sont autorisés et quelles sont les conditions imposées. S'il ressort qu'il existe des circonstances connues dans lesquelles l'autorisation est toujours donnée ou que certaines conditions ou types de conditions sont toujours imposés, il en sera fait état dans l'article susmentionné.

Mme Parent-Bélisle: Je vais essayer de m'occuper du reste des règlements. Je les avais préparés pour la séance de la semaine dernière et j'ai un expert à mes côtés qui j'espère va m'aider si mes connaissances se trouvent trop limitées.

Pour en revenir au DORS/80-294 il s'agit d'un de ces règlements où il y a des phrases telles que: «il est interdit», «à moins d'autorisation . . .», Il s'agit donc d'une interdiction qui est accompagnée par cette réserve et qu'il faut qu'il y ait approbation dans ce cas du pouvoir discrétionnaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis d'accord avec le conseiller, c'est-à-dire que nous devons enquêter auprès du ministère pour savoir dans quelles circonstances les vols sont approuvés et quelles sont les conditions qui sont imposées.

Mme Parent-Bélisle: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Mme Parent-Bélisle: Nous allons donc écrire une lettre au ministère.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

DORS/80-357, Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux—Modification—Loi sur les Parcs nationaux—C.P. 1980-1290

Le 15 mai 1980

Critère 1a)

Le nouveau paragraphe 5(5) prévoit que le surintendant peut, à son gré, établir des règles, ce qui équivaut à une autre forme de sous-délégation du pouvoir législatif. Cette nouvelle disposition met une fois de plus en évidence la nécessité d'inclure les très vastes pouvoirs des surintendants dans des textes réglementaires.

[*Text*]

Mrs. Parent-Bélisle: Well, many letters supposedly have been written already to this department because, in many other regulations this committee has considered, the superintendent gets very great discretion which is not allowed by the act. So, perhaps we could send them a letter reminding them that they should really look into this matter, because this is another example of discretion given to the superintendent with no power.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And the statute should be changed accordingly?

Mrs. Parent-Bélisle: Yes. We had a letter from Mr. Steve Kun, the Director of National Parks Branch, dated December 10. You will not find it in there, I do not think.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, we do not have that with our material.

Mrs. Parent-Bélisle: You do not, right. It has been in another regulation, and he did tell us that an appropriate reference in the act to this park superintendent is being studied. So that was dated only December last. We could perhaps just tell him that we found another regulation that is not . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Just show him another example.

Mrs. Parent-Bélisle: Yes, right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/80-362, Ontario Fresh Fruit Marketing—(Interprovincial and Export) Regulations—Agricultural Products Marketing Act

May 15, 1980

Criterion 1(a)

Section 8(2)

The words "without the prior written consent of the Board" are just another form of subdelegation. The circumstances in which fresh fruit may be taken delivery of at places other than those mentioned in the subsection should be specified.

Mrs. Parent-Bélisle: I would think this is quite self-explanatory, the little note here. It is a delegation the board has kind of given to itself. And "no person shall" again "without the prior consent" take delivery of fresh fruit. So, if there are any other places or circumstances where normally they do deliver fruit, it should be spelled out in the regulation. Perhaps we should have some explanations.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/80-363, Ontario Fresh Fruit Handling (Interprovincial and Export) Regulations—Agricultural Products Marketing Act

[*Translation*]

Mme Parent-Bélisle: Il semble qu'on ait déjà envoyé beaucoup de lettres au ministère car bien d'autres règlements que le comité a étudiés, le surintendant obtient énormément de pouvoirs discrétionnaires ce qui n'est pas permis par la loi, Par conséquent, nous pourrions envoyer une lettre au ministère lui rappelant qu'il faut absolument qu'il examine cette question car voici un autre exemple de pouvoir discrétionnaire donné abusivement au surintendant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et la loi devrait être modifiée en conséquence?

Mme Parent-Bélisle: Oui. Il y a eu une lettre du 10 décembre envoyée par M. Steve Kun, directeur de la direction des Parcs Nationaux . . . Je ne crois pas que vous la trouverez ici.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, nous ne l'avons pas dans notre pile de documents.

Mme Parent-Bélisle: Non, vous ne l'avez pas, c'est exact. Il s'agissait d'un autre règlement, et M. Kun nous disait qu'on étudiait la possibilité de mettre dans la loi quelque chose d'approprié au sujet de ce surintendant des parcs. Cette lettre n'est que de décembre dernier. Nous pourrions peut-être lui dire que nous avons trouvé un autre règlement qui n'était pas . . .

Le coprésident (sénateur Godfrey): Juste pour lui donner un autre exemple.

Mme Parent-Bélisle: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/80-362, Règlement sur la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation)—Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 15 mai 1980

Critère 1a)

Paragraphe 8(2)

L'expression «sans le consentement écrit préalable de l'Office» n'est qu'une autre forme de sous-délégation. Il importerait de préciser les circonstances dans lesquelles il est possible de prendre livraison de fruits frais ailleurs que dans les endroits mentionnés.

Mme Parent-Bélisle: Je crois que tout est clair ici avec cette petite note. C'est une délégation que s'est donné en lui-même l'office. On retrouve ici à nouveau ces expressions: «il est interdit» et «à moins de consentement écrit au préalable» de prendre les livraisons de fruits frais. Donc, s'il y a d'autres endroits ou d'autres circonstances où on peut normalement fournir des fruits, ceci devrait être indiqué dans le règlement. Peut-être que nous devrions demander des explications.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/80-363, Règlement sur la manutention des fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et commerce

[*Texte*]

May 15, 1980

1. *Section 12* of these Regulations carried forward the substance of Section 12 of the old Regulations, SOR/75-468, to which the Committee objected. The Board's requirements as to storage facilities are not specified. Despite the efforts of the Department of Agriculture, the Ontario Tender Fruit Producers' Marketing Board has never told the Committee what its requirements are, where they are set out and why they can not be included in the Regulations. The Board has dropped from the Section the added requirement that storage facilities meet its approval to which the Committee also objected on the ground that if facilities met the Board's requirements they should not need an additional approval which might be arbitrarily withheld.

2. *Section 5* rests on specifications to be issued from time to time by the Board. Thus, the Board has purported to subdelegate to itself power to make the real rules by "specifications". This it can not do. It can not subdelegate its law making functions, even to itself, and can only make orders or regulations under Section 3 of the enabling Tender Fruit Order.

3. Over the years the regulations made by marketing boards have given the Committee a lot of trouble. They continue to do so. Perhaps the time has come to formulate some scheme for explaining the Committee's purpose and principles, and its objections to marketing regulations, direct to those who write all these regulations, some at least of whom are solicitors in private practice.

Mrs. Parent-Bélisle: We criticized Section 12, which says that it shall meet the requirements of the board. Now there are no requirements spelled out in the regulations, so the requirements could vary from one person to the next. So, we should ask the board at least to identify the requirements and tell us why they cannot include them in the regulations, or include the name of a document they could incorporate by reference, something thereof.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mrs. Parent-Bélisle: On Section 5. Again, it is with specifications issued from time to time by the board. So, again, the board keeps this discretionary power to give specifications, while really, it does not have power to do anything but orders and regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, this must be pointed out to the board then.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Number 3, is it about the same . . . ?

Mrs. Parent-Bélisle: Section 12 and Section 5.

[*Traduction*]

d'exportation)—Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 15 mai 1980

1. *L'article 12* du présent Règlement est essentiellement le même que l'article 12 de l'ancien règlement, DORS/75-468, auquel le Comité a fait objection. Les exigences de l'Office en ce qui concerne les installations d'entreposage ne sont pas précisées. Malgré les efforts du ministère de l'Agriculture, l'*Ontario Tender Fruit Producer's Marketing Board* n'a jamais dit au Comité ce qu'étaient ses exigences, où elles étaient énoncées ni pourquoi elles ne pouvaient être incluses dans le Règlement. L'Office a supprimé de l'article la disposition additionnelle selon laquelle il devait approuver les installations d'entreposage, à laquelle d'ailleurs s'était opposé le Comité du fait que si les installations satisfaisaient aux exigences de l'Office, elles ne nécessitaient pas une approbation additionnelle qui pouvait arbitrairement être refusée.

2. *L'article 5* repose sur les spécifications devant être émises de temps à autres par l'Office. Celui-ci, semble donc s'être sous-délégué le pouvoir d'établir des règles en émettant des «spécifications». Il ne peut se permettre une telle chose. Il ne peut sous-déléguer ses fonctions de législation, même pas à lui-même, et ne peut établir de décrets ou de règlements qu'en vertu de l'article 3 du Décret sur les fruits tendres.

3. Au cours des années, les règlements établis par les offices de commercialisation ont été source de nombreux problèmes par le Comité. Ils continuent d'ailleurs à l'être. Peut-être le temps est-il venu pour le Comité d'expliquer ses objectifs et ses principes, de même que ses objections face aux règlements concernant la commercialisation, aux juristes, du moins à ceux qui pratiquent le droit.

Mme Parent-Bélisle: Nous avons critiqué l'article 12 qui indique qu'il faut se conformer aux exigences de l'office. Dans les règlements, ces exigences ne sont pas indiquées et, par conséquent, elles pourraient varier d'une personne à l'autre. Nous devrions donc demander à l'office d'indiquer au moins quelles sont ces exigences et nous dire pourquoi il ne peut les inclure dans les règlements ou inclure le nom du document où on pourrait trouver ces exigences.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Mme Parent-Bélisle: A l'article 5, il est à nouveau question de spécifications devant être émises de temps à autre par l'office. Ici encore, l'office se réserve des pouvoirs discrétionnaires pour établir ces spécifications alors qu'en fait il n'a pas d'autres pouvoirs que d'émettre des ordonnances et des règlements.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il faudra alors qu'on le lui fasse remarquer.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le troisième paragraphe se rapporte-t-il à la même . . . ?

Mme Parent-Bélisle: L'article 12 et 5.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, I guess there is nothing.

Mr. Eglington: Number 3 is a comment.

Mrs. Parent-Bélisle: Number 3 was just a general comment trying to get them in the right lane.

Mr. Eglington: Well, do you think we should do something along those lines?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I think that sounds to me like a sensible thing, that we follow the recommendation made in number 3. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/80-367, Ontario Fresh Fruit Shippers', Dealer-Shippers' and Producer-Shippers' (Interprovincial and Export) Regulations—Agricultural Products Marketing Act

May 15, 1980

Criteria 1a, 4, 14 and 15

The terms referred to in Sections 4(2), 5(2) and 6(2) are obviously critical and form the basis of the licensing system. They should be set out in the Regulations and not left to be set by the Board in ways that may or may not appear to be arbitrary or discriminatory. The Board has authority to regulate and to that end to exercise powers like the powers it may exercise under the Ontario legislation. But it is required by the Tender Fruit Order to exercise those powers by Order or by regulation and may not do so by the administrative setting of terms in "agreements".

Mrs. Parent-Bélisle: Well, the three sections here that we criticize are criticized for exactly the same thing. It is on the terms proscribed by the board. Now, if you look at the power given to the board in the act, the board can only proscribe its terms or rules or whatever by order or by regulation. So, they are really going out of their enabling terms. So, again, I guess we should write them a letter pointing this out to them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/80-641, Canada Oil and Gas Drilling Regulations, amendment—Oil and Gas Production and Conservation Act—P.C. 1980-2111

July 31, 1980

1. The principal Regulations were before the Committee on 8 July 1980 and seventeen particular objections or queries have been conveyed to the two sponsoring Departments.

2. Several of the new Sections or paragraphs made by this amendment have the effect of making the Regulations more discretionary and of relaxing retroactively standards earlier insisted on.

3. *Section 26(3) (page 2816)*

This is a new provision and it contains a grandfather clause, which is, of course, unobjectionable. However, in respect of "grandfathered" helicopter landing decks, rule-making power

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord, je suppose qu'il n'y a pas de difficultés ici.

M. Eglington: Le paragraphe 3 constitue un commentaire.

Mme Parent-Bélisle: C'est un commentaire d'ordre général pour pousser l'office à prendre la bonne direction.

M. Eglington: Est-ce que vous pensez alors que nous devrions faire quelque chose?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, et il me semble qu'il serait raisonnable de suivre les recommandations du paragraphe 3. D'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/80-367, Règlement sur les expéditeurs, les négociants-expéditeurs et les producteurs-expéditeurs de fruits frais de l'Ontario (Marché interprovincial et commerce d'exportation)—Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 15 mai 1980

Critères 1a), 4, 14 et 15

Les modalités dont il est question aux paragraphes 4(2), 5(2) et 6(2) sont de toute évidence importantes et servent de base au système de délivrance de certificats. Elles devraient être énoncées dans le Règlement et non pas être établies par l'office d'une façon qui puisse paraître arbitraire ou discriminatoire. Celui-ci a le pouvoir de réglementer et, à cette fin, d'exercer des pouvoirs analogues à ceux qui lui sont conférés en vertu des lois ontariennes. Il doit cependant, en vertu du Décret sur les fruits tendres, exercer ces pouvoirs par la voie de décrets ou de règlements et non pas en fixant des modalités dans le cadre d'accords.

Mme Parent-Bélisle: Nous critiquons ces trois articles exactement pour les mêmes raisons que précédemment. Il s'agit des conditions precrites par l'office. Selon les pouvoirs conférés par la loi à l'office, celui-ci ne peut établir que des conditions et règlements; par conséquent, il dépasse son mandat. Je crois que nous devrions lui récrire pour lui faire remarquer ce point de vue.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/80-641, Règlement concernant le forage des puits de pétrole et de gaz naturel au Canada—Modification—C.P. 1980-2111

Le 31 juillet 1980

1. Le Comité a étudié le texte initial de ce Règlement le 8 juillet 1980, et a formulé dix-sept objections ou questions particulières à l'intention des deux ministères concernés.

2. Plusieurs de nouvelles dispositions de cette modification ont pour effet d'accentuer le caractère discrétionnaire du Règlement et de supprimer rétroactivement certaines normes sur lesquelles on avait insisté précédemment.

3. *Paragraphe 26(3) (page 2816)*

Il s'agit là d'une nouvelle disposition; elle comporte une clause d'antériorité, qu'il n'y a naturellement pas lieu de remettre en cause. Cependant, en ce qui concerne les ponts

[*Texte*]

is subdelegated to the Chief Conservation Officer (? Department of Indian and Northern Affairs) who may impose "operational restrictions" as he chooses.

4. *Section 35(3) (a) (page 2817)*

The earlier provision was that the operator shall "(a) provide emergency medical facilities and supplies at the Drill site".

The new provision is much more specific than the old and says exactly what must be provided. However, the Chief is purportedly given power to dispense in individual cases from these particular obligations of operators. This is the old familiar negative form of subdelegation struck down in *RE. Clark & Attorney General Canada.* It also leaves workers at the mercy of the Chief Conservation Officer.

5. *New Section 43.1 (page 2818)*

Why should the Chief have a discretion in such a case as this? Surely, the section should simply require that where the Chief concludes that there is a possibility that combustible gases may accumulate, gas detectors and alarms shall be fitted or the area shall be ventilated.

6. *Section 72(2) (page 2819)*

The discretion in the Chief to approve a lesser depth of comentation is new and allows him to proceed on a case by case basis, if he wishes.

7. *Section 110(4) (page 2820)*

This relieves, retroactively, a certain class of drilling unites from the requirements of the Regulations (inside diameter of 64 mm).

8. *Section 111.1 (page 2820)*

This relieves, retroactively, a certain class of drilling units from the requirements of the Regulations (an inside diameter of 64 mm).

9. *Section 128(3) (page 2821)*

Section 128(1) requires that every operator ensure that deviation surveys are taken at intervals not exceeding 150 m during the drilling of any well. The new Section 128(3) allows the Chief to undercut this requirement at will. It amounts to no more than adding the words "Unless otherwise authorized by the Chief" to Section 218(1) and is again a form of subdelegation as struck down in *Re. Clark and Attorney General Canada.*

• 1550

Mrs. Parent-Bélisle: Well, it seems here these regulations were already studied by the committee and objections were submitted to the department. Now they have come out with a new regulation and we do have grands for complaint. Comment number 3, Section 26.(3) says:

> . . . shall be subject to such operational restrictions as the Chief may impose.

[*Traduction*]

d'atterissage pour hélicoptères visés par cette clause, le pouvoir de réglementation est sous-délégué au directeur de la conservation (ministère des Affaires indiennes et du Nord), qui peut imposer discrétionnairement des restrictions à l'utilisation des hélicoptères.

4. *Alinéa 35(3)(a) (page 2817)*

La disposition antérieure imposait à l'exploitant de fournir sur l'unité de forage des installations et des fournitures médicales de premiers secours.

La nouvelle disposition est beaucoup plus précise et énonce dans le détail ce que doit fournir l'exploitant. Cependant, on confère délibérément au Directeur le pouvoir de dispenser l'exploitant de ces obligations particulières dans certains cas. Il s'agit là d'une forme négative bien connue de sous-délégation dénoncée dans l'affaire *Clark et Procureur général du Canada.* Par ailleurs, cette disposition met les travailleurs à la merci du directeur de la conservation.

5. *Le nouvel article 43.1 (page 2818)*

Y a-t-il vraiment lieu d'investir le Directeur d'un pouvoir discrétionnaire dans un cas semblable? Cet article devrait simplement stipuler que lorsque le Directeur conclut à un risque d'accumulation de gaz combustibles, des détecteurs de gaz et des systèmes d'alarme doivent être installés, ou que l'endroit doit être ventilé.

6. *Paragraphe 71(2) (page 2819)*

Cette disposition innove en conférant au Directeur le pouvoir discrétionnaire d'autoriser que le tubage soit cimenté jusqu'à une profondeur moindre, ce qui l'autorise à imposer, s'il le désire, une solution différente dans chaque cas.

7. *Paragraphe 110(4) (page 2820)*

Cette disposition dispense rétroactivement une catégorie d'unités de forage des exigences du règlement (diamètre intérieur de 64 mm).

8. *Article 111.1 (page 2820)*

Cette disposition dispense rétroactivement une catégorie d'unités de forage des exigences du règlement (diamètre intérieur de 64 mm).

9. *Paragraph 128(3) (page 2821)*

Le paragraphe 128(1) oblige l'exploitant à effectuer des relevés de déviation à un intervalle maximum de 150m lors du forage d'un puits. Le nouveau paragraphe 128(3) autorise le Directeur à supprimer à son gré cette exigence. Cela équivaut à ajouter au paragraphe 128(1) les mots «à moins que le Directeur n'en décide autrement», et constitue, encore une fois, une forme de sous-délégation dénoncée dans l'affaire *Clark et le Procureur général du Canada.*

Mme Parent-Bélisle: Il semblerait que le Comité ait déjà examiné ces règlements et qu'il ait soumis les objections qu'il avait à y faire au ministère concerné. Ce dernier a rédigé de nouveaux règlements et je pense que nos plaintes sont justifiées. Le commentaire numéro 3, portant sur l'article 26.(3) dit:

> . . . est soumise aux restriction que le directeur peut imposer.

[*Text*]

It is delegation of rule-making authority to the chief, so this should be pointed out to them. Perhaps they should try to restrict the discretion they are giving to their chief by putting up the criteria; it could be public safety, you know, the conditions he may impose to protect the public, but something so he would not have a total, wide, unfettered discretionary power, as he has now.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is it agreed that we write to them?

Some hon. Members: Agreed.

Mrs. Parent-Bélisle: Under Section 35.(3)(a) "unless otherwise approved by the chief", you not only have an exemption power granted to the chief, but again, you have the same delegation you see once again. We should point this out to them, that not only the exemption power is not valid, because the act does not permit such a power, but its delegation, which is not also permitted by their act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mrs. Parent-Bélisle: Then we go down to Section 43.(1), and I think the notes here are pretty self-explanatory again. Where there is a possibility that combustible gases may accumulate, the chief may require special conditions. So really, I do not see that the chief may require that. It should be that when these conditions exist, certain terms of standards must be followed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So we ask that the question be answered then?

Mrs. Parent-Bélisle: We ask to take off the discretion of the chief which really does not add anything to it at the moment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The same thing applies in number 6 then?

Mrs. Parent-Bélisle: Well, in number 6, it is exactly the same as under Section 35.(3)(a), an exemption.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Do we write again there?

Mrs. Parent-Bélisle: So, we could put these two together.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): All right.

Mrs. Parent-Bélisle: Now, Sections 7 and 8 are of a different type. A certain class of drilling units are relieved retroactively from the requirements of the regulations. Perhaps we should ask them to pont out why these are relieved and not the others. But I feel it is an exemption that applies to a very specified class. It applies to everybody; it is not arbitrary. I talked this over with Mr. Eglington, and why the ones that

[*Translation*]

Il s'agit là de la délégation au chef du pouvoir d'élaboration des règlements, et il faudrait le leur souligner. Il faudrait peut-être qu'ils limitent les pouvoirs qu'ils donnent à leur chef en imposant des critères plus sévères. Il pourrait s'agir de la sécurité du public, pour laquelle il pourra imposer certaines conditions. Mais il faudrait prévoir un mécanisme en vertu duquel il n'aurait pas des pouvoirs aussi larges que maintenant.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est d'accord pour que nous leur écrivions?

Des voix: D'accord.

Mme Parent-Bélisle: Dans le texte de l'article 35.(3)(a), on trouve les mots «sauf si le chef en décide autrement». On retrouve non seulement le pouvoir d'exemption accordé au chef mais, encore une fois, la même délégation de pouvoir. Il faudrait qu'on explique au ministère que, non seulement ce pouvoir d'exemption n'est pas valide parce que la loi ne le permet pas, mais que sa délégation est également interdite par la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est d'accord?

Des voix: Oui.

Mme Parent-Bélisle: Passons maintenant à l'article 43.(1). Je pense que les notes qui l'accompagnent sont suffisamment claires. Là où il est possible que des gaz combustibles s'accumulent, le chef peut imposer certaines conditions spéciales. Je ne vois pas comment l'on pourrait justifier cela. Il faudrait tout simplement que le règlement prévoie que, dans certaines conditions, il existe certains critères, certaines conditions et certaines normes qu'il faut suivre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On leur demande alors de répondre à cette question?

Mme Parent-Bélisle: Nous devrions leur demander de supprimer ce pouvoir de discrétion du chef qui, à l'heure actuelle, n'ajoute rien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La même chose s'applique par conséquent à la remarque numéro 6?

Mme Parent-Bélisle: La remarque numéro 6 est la même que celle qui se rapporte à l'article 35.(3)(a), puisqu'il s'agit d'une exemption.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Faut-il également leur écrire à ce sujet?

Mme Parent-Bélisle: On pourrait traiter des deux choses en même temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien.

Mme Parent-Bélisle: Les paragraphes 7 et 8 sont tout à fait différents. Une catégorie d'unités de forage est dispensée rétroactivement des exigences du règlement. Il faudrait peut-être leur demander pourquoi certaines unités sont dispensées tandis que d'autres ne le sont pas. Mais je pense néanmoins qu'il s'agit d'une exemption qui ne s'applique qu'à une catégorie bien particulière. Elle s'applique à tous les employés de

[*Texte*]

were put in before January, 1980, are exempted and not the other ones—perhaps they should explain this to us.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am not quite sure what criteria that would . . . .

Mrs. Parent-Bélisle: Well, I do not either. We are not retroactively binding them to something. We are doing the opposite; we are relieving them.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, because they have already come into place and they have decided they are not going to make, in effect, almost they are not making it retroactive by saying it is too bad, you . . . .

Mrs. Parent-Bélisle: They are just saying these people are not bound by it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): My reaction when I read them is that we should not take any action with respect to numbers 7 and 8. What was your reaction?

Mrs. Parent-Bélisle: That was my reaction, too.

Mr. Eglington: I simply thought it came under criteria 15, that it required elucidation to ask them why they did it because it might, in fact, simply be that people had not done what they were supposed to do and that they were turning a blind eye to it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is that not more dealing with the merits rather than the technical . . . ? Would it be coming under our regular criteria? I do not really see that as objectionable. Does anybody else have comments?

Mrs. Parent-Bélisle: It seems to me everybody who reads the regulation has the knowledge of who is exempt and who is not. So, to me, it is very legal.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, that is my opinion. Has anybody else an opposite opinion? Well, I do not think we will do anything about numbers 7 and 8. Shall we go on to number 9?

Mrs. Parent-Bélisle: Number 9 deals with Section 128.(3). Again, it is an exemption power because it is:

• 1555

> Notwithstanding subsection (1), the Chief may extend the intervals

while subsection (1) says:

> Every operator shall ensure that surveys are taken at certain intervals.

So, it is fettered in the way that it is only applicable when drilling below intermediate casing. Even so, I feel it should be spelled out in a non-discretionary way. It shuld perhaps say something like: "When drilling below casing, the operator must ensure that the deviation surveys are taken at intervals that are longer", rather than saying the chief has the discretion to make the intervals longer.

[*Traduction*]

cette catégorie; elle n'est pas arbitraire. J'ai discuté de cela avec M. Eglington. Je voulais savoir pourquoi ceux qui sont venus avant janvier 1980 étaient exemptés, et les autres pas. Il faudrait sans doute qu'ils nous expliquent cela.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je ne sais pas exactement quel critère . . .

Mme Parent-Bélisle: Moi non plus. On ne les soumet pas rétroactivement à quelque chose. On fait tout le contraire, puisqu'on les en dispense.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, puisque ces conditions ont déjà été imposées et qu'ils ont décidé qu'elles ne seront pas rétroactives . . .

Mme Parent-Bélisle: Ils disent tout simplement que ces personnes ne sont pas tenues d'observer ces conditions.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Lorsque je les ai lus, ma première réaction a été de ne rien faire au sujet des paragraphes 7 et 8. Quelle a été la vôtre?

Mme Parent-Bélisle: J'ai réagi de la même façon que vous.

M. Eglington: Je pensais pour ma part que cela était couvert par le critère numéro 15, autrement dit qu'il fallait expliquer la situation avant de leur demander pourquoi ils ont agi ainsi. Il se peut en fait que les gens n'aient tout simplement pas fait ce qu'ils étaient censés faire et qu'ils ont tout simplement fermé les yeux là-dessus.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En faisant cela, ne s'attache-t-on pas davantage aux avantages plutôt qu'au côté technique . . . ? Cela relèverait-il de nos critères normaux? Je ne vois vraiment pas comment on peut s'y opposer. Quelqu'un a-t-il d'autres commentaires à faire à ce sujet?

Mme Parent-Bélisle: Il me semble que quiconque lit le texte du règlement sait qui est dispensé et qui ne l'est pas. A mon sens, tout cela est très légal.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est ce que je pense aussi. Quelqu'un est-il d'un avis contraire? Dans ce cas, je ne pense pas qu'il soit bon de faire quoi que ce soit au sujet des paragraphes 7 et 8. Passons maintenant au paragraphe 9.

Mme Parent-Bélisle: Le paragraphe 9 traite de l'article 128.(3). Il s'agit encore une fois d'un pouvoir d'exemption puisqu'on dit que:

> Nonobstant le paragraphe (1), le directeur peut prolonger les intervalles . . .

tandis que l'alinéa (1) précise que:

> Chaque exploitant doit effectuer des relevés de déviations à certains intervalles . . .

La portée de ce paragraphe est donc limitée puisqu'il ne s'applique que lorsque le forage s'effectue sous le tubage protecteur. Je maintiens cependant qu'il faudrait expliquer cela de façon non discrétionnaire. On pourrait peut-être dire: «lorsque le forage s'effectue sous le tubage protecteur, l'exploitant doit effectuer des relevés de déviation à des intervalles plus grands», plutôt que de dire que le chef peut décider de lui-même d'agrandir les intervalles.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Could I just make an inquiry?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Parole Regulations, have we stood them again?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, we have given them a bit of a look and said you have to come next Thursday.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I have just spoken to Mr. Svend Robinson and he promises faithfully to be here next Thursday and says we would proceed without him if he is not here. Mr. Baker may very well be here for Customs Sufference Warehouses Regulations later this afternoon.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We have put that away because he will be here today.

RE: SOR/79-527 (unpublished) By-law, 1978, No. 8, Eel Ground Band Council.

June 30, 1980

Mrs. Huguette Labelle,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and Northern
Affairs,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/79-527 (unpublished) By-law, 1978, No. 8, Eel Ground Band Council

Dear Mrs. Labelle:

The Committee considered the above By-law at its meeting of 19th instant. The Committee has objections to or queries on Sections 8, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 90, 20 and 21 of the By-law and I enclose the comment before the Committee at its meeting. I shall be glad if you will kindly consider these comments and let me have your Department's response.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

August 28, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
Victoria Building,
Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario
K1A 04A

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): J'aimerais poser une question.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Allez-y.

Le coprésident (M. Beatty): Avons-nous de nouveau réservé le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, nous l'avons très rapidement parcouru et nous avons décidé qu'il faudrait que vous reveniez jeudi prochain.

Le coprésident (M. Beatty): Je viens d'en discuter avec M. Svend Robinson et il m'a promis d'être ici jeudi prochain. Il m'a même dit que si, pour une raison ou une autre, il lui était impossible de venir, nous pourrions poursuivre les débats sans lui. Il est fort probable que M. Baker soit avec nous cet après-midi lorsque nous discuterons du Règlement sur les entrepôts d'attente de douanes.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous avons mis cela de côté parce que nous savions qu'il viendrait plus tard dans la journée.

Objet: DORS/79-527 (non publié), Arrêté, 1978, munéro 8, Conseil de Bande Eel Ground.

Le 30 juin 1980

Madame Huguette Labelle
Sous-ministre adjoint—Orientations
générales
Ministère des Affaires indiennes et
du Nord Canadien
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/79-527 (non publié) arrêté, 1978, nº 8, Conseil de Bande Eel Ground

Madame,

Le Comité a examiné cet arrêté lors de sa réunion du 19 courant. Le Comité demande des explications concernant les articles 8, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 90, 20 et 21 et je vous fais parvenir les observations émises lors de la réunion en question. Je vous saurais gré de bien vouloir étudier ces observations et de nous faire parvenir la réponse de votre ministère.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 28 août 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
Pièce 408
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[*Texte*]

Re: SOR/79-527 (unpublished) By-law, 1978, No. 8, Eel Ground Band Council

Dear Mr. Eglington:

By your letter of June 30, 1980 you transmitted some comments on the 1978 by-law passed by the Eel Ground Band Council. We have taken note of these comments and will pass them on to the Bank for their information.

As you are aware, the Indian Act permits Band Councils to pass by-laws for specified purposes. The Minister may disallow by-laws passed within 40 days after a copy is forwarded to the Department.

As you are probably aware, it is the general policy of the Department to allow Band Councils considerable latitude in passing by-laws for their own purposes to reinforce their responsibility for local self-government. The principles that the Department follows in reviewing by-laws include whether or not the by-laws:

1. are beyond the powers of the Band Council;

2. are discriminatory, bearing in mind the purpose of the Indian Act;

3. put an individual in jeopardy of being charged under some legislation, although he may have acted in good faith and within the requirements of the by-law;

4. give to the Council powers to arbitrarily make decisions affecting an individual.

The Department also makes it a practice to review the by-laws in detail to inform the Band where by-laws are insufficient or inadequate in point of law, and follows up with individual Bands to assist Bands in the preparation of by-laws to improve both their quality and application.

In the particular case of the Eel Ground by-law No. 8, there was some delay in forwarding the by-law from our Regional Office and the specified 40 days had expired by the time the by-law was received in Headquarters. Therefore the Department felt obliged by Section 82 of the Indian Act to register the by-law under the Statutory Instruments Act. We have, however, informed the Band of the short-comings of this particular by-law and we will continue to discuss this and other matters with them.

Yours sincerely,

Huguette Labelle

Mrs. Parent-Bélisle: The committee had objected to several sections of this by-law, so we wrote to the Department of Indian and Northern Affairs and they answered that the minister is bound, under Section 82—well, he can disallow a by-law passed within 40 days. So, he is bound to accept it if he has gone further than 40 days. They say that in the case of this by-law there was some delay in forwarding it from the regional office and the 40 days had expired. I do not think that is a very valid reason for saying we cannot criticize some of the sections of their by-law because, at the moment, our committee always criticizes regulations that are already legal. They are already law when we criticize them. So, I think they could be amended

[*Traduction*]

Objet: DORS/79-527 (non publié) By-Law, 1978, nº 8, Eel Ground Band Council

Monsieur,

Votre lettre du 30 juin 1980 contenait certaines observations sur l'arrêté de 1978 adopté par le conseil de bande Eel Ground. Nous avons pris note de ces observations et nous les transmettrons à la bande à titre d'information.

Comme vous le savez, la loi sur les Indiens permet aux conseil de bande d'adopter des arrêtés à des fins précises. Le ministre peut annuler ces arrêtés dans les 40 jours qui suivent l'envoi d'un exemplaire au ministère.

Comme vous le savez probablement, le ministère a pour politique générale d'accorder aux conseils de bande une marge de manœuvre assez grande relativement à l'adoption de ces arrêtés dans le but de leur confier de plus grandes responsabilités en matière d'administration locale. Les principes sur lesquels le ministère se fonde pour examiner un arrêté sont les suivants:

1. Outrepasse-t-il les attributions du conseil de bande?

2. Est-il discriminatoire aux fins de l'objet de la loi sur les Indiens?

3. Entraîne-t-il la possibilité qu'un particulier soit inculpé même si le dernier a agi de bonne foi et a respecté les dispositions de l'arrêté?

4. Donne-t-il au conseil le pouvoir arbitraire de rendre des décisions concernant un particulier?

Le ministère a également pour habitude de réviser les arrêtés en profondeur afin d'indiquer à la bande les faiblesses et les insuffisances de ces règlements sur le plan légal et d'aider les bandes dans la rédaction de leurs statuts afin d'en améliorer la qualité et l'application.

En ce qui concerne plus précisément l'arrêté nº 8 de la Bande Eel Ground, il n'est pas parvenu au bureau central du ministère dans les 40 jours prévus. Par conséquent, le ministère s'est vu dans l'obligation, conformément à l'article 82 de la Loi sur les Indiens, d'enregistrer ce statut conformément à la Loi sur les textes réglementaires. Nous avons cependant informé la bande des insuffisances de ce statut et nous continuerons à discuter de cette question et d'autres problèmes avec elle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Huguette Labelle

Mme Parent-Bélisle: Le comité n'était pas d'accord avec un certain nombre des articles de ce règlement et c'est pourquoi nous nous sommes adressés au ministère des affaires indiennes et du Nord. Il nous ont répondu en disant que le ministre doit se conformer à l'article 82. Il peut annuler un arrêté dans les 40 jours qui suivent l'envoi d'un exemplaires au ministère. Donc, si la limite des 40 hours est dépassée, il est obligé de l'accepter. Dans le cas de l'arrêté qui nous intéresse ici, le bureau régional avait tardé à l'expédier let la période des 40 jours était passée. Invoquer cet argument pour dire que nous ne pouvons pas critiquer un certain nombre des articles de leur arrêté ne me paraît pas tout à fait valide car notre comité

[*Text*]

very easily and we should point out to them that we do not accept the reason for the delay of 40 days.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They did draw the attention to the committee on June 30.

Mrs. Parent-Bélisle: Yes.

Mr. Eglington: But they do not even say they will get back to us and tell us what the result of that is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Exactly. Yes, to my knowledge, they have not even done anything in response to the letter. So why do we not inquire from them as to what has been done, if anything?

Mrs. Parent-Bélisle: So, you would like to inquire to the department, not to the Indian band?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): No, no, the department, asking them if they have done anything to follow it up; exactly what the situation is, and then we can decide.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just another point there. Is there any criticism of the policy of the department? Is this what we are really saying?

Mrs. Parent-Bélisle: It is not a policy; it is something that is written in the act.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is an administration matter?

Mr. Eglington: Well the actual by-laws of the band were a particularly outrageous set of statutory instruments. And, when the band makes a by-law, it has to be sent to the minister within four days and he then has 40 days in which he can disallow them. But apparently what happened in this case was that the band sent them into the regional office, and the regional office sat on them and they arrived at headquarters after the 40-day period had elapsed. So, to the extent that the by-laws were not *ultra vires* and therefore invalid, they were automatically enforced, but they need to be changed radically.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well I thought, from reading this letter, particularly paragraph three of the letter of August 28, 1980, where she says:

> As you are probably aware, it is the general policy of the Department to allow Band Councils considerable latitude in passing by-laws for their own purposes to reinforce their responsibility for local self-government.

It seemed to me that if this were government policy or the policy of the department, I could not see anything really wrong with that. The delay is something; they can still criticize it even if there is delay surely.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will find out what the situation is and then we can bring it back.

[*Translation*]

critique toujours des règlements qui sont déjà reconnus par la loi. Il s'agit déjà en fait de loi lorsque nous les critiquons. Je pense par conséquent que nous pourrions les modifier assez facilement et nous devrions d'ailleurs leur signaler que nous n'acceptons pas le motif du délai de 40 jours.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Mais il ne faut pas oublier qu'ils ont signalé cela au comité le 30 juin dernier.

Mme Parent-Bélisle: C'est exact.

M. Eglington: Mais les agents du ministère ne nous ont même pas dit s'ils avaient l'intention de communiquer avec nous plus tard pour nous donner le résultat final.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Exactement. D'ailleurs, à ma connaissance, ils n'ont pas encore répondu, d'aucune façon que ce soit, à la lettre que nous leur avions envoyée. Alors, pourquoi ne pas communiquer avec eux pour leur demander ce qui a été fait?

Mme Parent-Bélisle: Vous voudriez par conséquent vous adresser au ministère et non au Conseil de bande?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Non, non, nous voudrions écrire au ministère pour leur demander s'il a donné suite à tout cela. Avant de pouvoir décider, il nous faudrait savoir exactement où en osnt les choses.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais soulever autre chose. A-t-on critiqué la politique du ministère? Est-ce cela le véritable problème?

Mme Parent-Bélisle: Il ne s'agit pas d'une politique, mais de quelque chose qui a été entériné dans le texte de la loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est une affaire d'administration.

M. Eglington: A vrai dire, les arrêtez de la bande dépassaient un peu les bornes. Et lorsque la bande adopte une arrêté, elle doit l'envoyer au ministre dans les 40 jours; le ministre dispose ensuite de 40 jours pour l'annuler. Mais il semblerait que dans le cas présent, la bande les ait envoyés au bureau régional, qui a tardé à les expédier au ministère; les documents sont donc parvenus au bureau central après la période de 40 jours. Les arrêtés n'étant pas *ultra vires* et par conséquent invalides, ils ont été automatiquement mis en vigueur. Mais il est impératif qu'ils soient modifiés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais ilme semble que les choses sont assez claires, d'après le paragraphe 3 de la lettre datée du 28 août 1980 qui dit:

> Comme vous le savez probablement, le ministère a pour politique générale d'accorder au Conseil de bande une marge de manœuvre assez grande relativement à l'adoption de ces arrêtés dans le but de leur confier de plus grandes responsabilités en matière d'administration locale.

Si cela correspond à une politique gouvernementale ou ministérielle, je ne vois pas où est le problème. Mais la question du délai est un facteur important. On peut certainement critiquer l'arrêté, même si le délai a été dépassé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous nous renseignerons sur la question et nous pourrons y revenir plus tard.

[*Texte*]

Re: SOR/78-169, Processed Poultry Regulations.

February 27, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/78-169—Processed Poultry Regulations

I am replying to your letter of February 12th as through the recent Departmental reorganization these matters will now fall within my Branch instead of the work area of Mr. M. J. Heney, Assistant Deputy Minister of the Food and Agriculture Marketing Branch.

Please be informed that the Processed Poultry Regulations are in the process of being amended. The points you raised in your letter of May 29, 1978 concerning sections 15(19)(b) and 16(14)(b) are being revised to be more precise as to the type of information required. Section 18 is being amended to identify the specific standard.

In regard to section 38 relating to disposal of forfeited goods, I am advised by Legal Services that specific details related to the disposition of forfeited goods are not legally necessary. Since disposition of forfeited goods may vary with each circumstance it is not considered advisable to incorporate such details in the Regulations.

Therefore, the only suggested amendment to this section is that the "inspector" be changed to "Minister".

It is hoped that the amendments to these Regulations respecting the name changes will be in effect on or before June 1st, 1980.

Yours sincerely,

J. E. McGowan, D.V.M., M.V.Sc.
Assistant Deputy Minister

March 4, 1980

Dr. John E. McGowan,
Assistant Deputy Minister
(Food Production and Inspection),
Department of Agriculture,
Ottawa.

Dear Dr. McGowan:

Re: SOR/78-169, Processed Poultry Regulations.
Your file: 616.358 181.A51P1

Thank you for your letter of 27th ultimo.

[*Traduction*]

Objet: DORS/78-169, Règlement sur la volaille transformée.

Le 27 février 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/78-169, Règlement sur la volaille transformée

La présente fait suite à votre lettre du 12 février; en effet, à l'issue d'une récente réorganisation du ministère, les questions qu'elle évoque sont maintenant de la compétence de ma direction, et non plus de celle du sous-ministre adjoint à la production et à la commercialisation des aliments, M. M. J. Heney.

Je voudrais vous signaler que le Règlement sur la volaille transformée est en cours de modification. Les arguments formulés dans votre lettre du 29 mai 1978 à propos des alinéas 15(19)b) et 16(14)b) sont pris en considération, et le règlement fournira davantage de précisions quant aux renseignements exigés. On modifie également l'article 18 de façon à indiquer précisément la norme visée.

Quant à l'article 38 concernant la façon de disposer des produits saisis, notre service du contentieux m'a indiqué qu'il n'était pas juridiquement indispensable de fournir des détails dans ce domaine. Comme la façon de disposer des produits saisis, peut varier selon les circonstances, on ne juge pas opportun d'énoncer ce genre de détail dans le règlement.

C'est pourquoi la seule modification proposée à cet article consiste à remplacer les mots «un inspecteur» par les mots «le ministre».

Cette modification devrait entrer en vigueur avant le 1er juin 1980.

Veuillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations

Le sous-ministre adjoint
J. E. McGowan, D.V.M., M.V.Sc.

Le 4 mars 1980

Monsieur John E. McGowan
Sous-ministre adjoint
Production et inspection des aliments
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/78-169, Règlement sur la volaille transformée. Votre référence: 616,358 191.A51P1

Je vous remercie de votre lettre du 27 février.

[*Text*]

I note your Department's position on section 38 which the Committee will have to consider. In the meantime I should point out that it makes no difference to the point raised by the Committee whether "inspector" is changed to "Minister" or not. The disposal of forfeited goods is a problem the Committee has raised on many of your Department's regulations and it is one which will require the Committee's renewed study.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Translation*]

J'ai pris note de l'opinion de votre ministère quant à l'article 38, elle sera soumise à l'étude du Comité. Dans l'immédiat, je dois vous signaler que le fait de remplacer le terme «inspecteur» par le terme «ministre» ne change en rien l'objection du Comité. La façon de disposer des produits saisis constitue un problème que le Comité à soulevé à propos de nombreux règlements de votre ministère, et qu'il va de nouveau devoir aborder.

Veuillez agréer, Monsieur, l'Assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Englington

• 1600

Mr. Eglington: This particular matter is one of our old friends that has been taken up with the Department of Agriculture very often, where there is enabling power for regulations to be made respecting the disposition of anything forfeited under the act, and the department has traditionally simply issued a regulation saying anything forfeited under the act, whatever act it is, may be disposed of as an inspector directs.

Now, in the case of the seeds regulations, the department has agreed to seek an amendment to the Seeds Act to provide specifically for what is to happen to forfeited seeds. But in this particular case, they seem to have dug their toes in a little, which is unusual for the Department of Agriculture, and they are not prepared either to make the regulation more specific as t what is to happen to the forfeited goods, or to seek an amendment to the act.

On the other hand, there is absolutely no point in having a regulation-making power if that power is simply reproduced in the regulations, and it does not make any difference at all whether the word "inspector" is changed to "minister". So I think in this instance all that can be done is to point out to the department that what they had promised already to do in the case of the Seeds Act should be done in the case of the Agricultural Products Standards Act.

Mrs. Parent-Bélisle: It is perhaps because they have a new assistant deputy minister, I think.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There has not been any reply to your letter of March 4, 1980, I guess.

Mr. Eglington: No.

Re: SOR/73-286 and SOR/76-62, CEMA Licensing Regulations, Standing Joint Committee on Statutory Instruments

M. Eglington: Cette question a déjà été soulevée plusieurs fois avec des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. Il a été prévu un pouvoir habilitant permettant de réglementer la façon de disposer des produits saisis en vertu d'une loi, et le ministère a traditionnellement émis un règlement stipulant que la disposition de toute chose saisie en vertu d'une loi, quelle qu'elle soit, sera décidée par un inspecteur.

Pour ce qui est du Règlement sur les semences, le ministère a dit qu'il ferait le nécessaire pour le modifier afin de prévoir une procédure spéciale pour la disposition des semences saisies. Mais il semblerait que dans ce cas, contrairement à ses habitudes, le ministère de l'Agriculture s'y soit accroché. Il ne veut ni rendre plus clair le règlement pour ce qui est de la disposition des produits saisis, ni chercher à modifier la loi.

D'un autre côté, il parait tout à fait insensé d'avoir un pouvoir habilité à faire des règlements si ce pouvoir n'est que tout simplement reproduit dans les règlements. Aussi, ça ne changerait rien de remplacer le mot «inspecteur» par le mot «ministre». C'est pourquoi je pense que dans ce cas il faudrait tout simplement dire au ministère qu'il devrait faire pour la Loi sur les normes des produits agricoles ce qu'il a promis de faire dans le cas du règlement sur les semences.

Mme Parent-Bélisle: C'est peut-être dû au fait qu'il y ait un nouveau sous-ministre adjoint.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose que vous n'avez encore reçu aucune réponse à votre lettre en date du 4 mars 1980?

M. Eglington: Non.

Objet: DORS/73-286 et DORS/76-62, Règlements sur l'octroi des permis de l'OCCO, Comité mixte et permanent des règlements et autres textes réglementaires.

[*Texte*]

January 31, 1980

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: CEMA Licensing Regulations—Standing Joint Committee on Statutory Instruments

Dear Mr. Eglington:

Further to my letter of January 21, 1980 I have been advised that the Legal Counsel of the Canadian Egg Marketing Agency will recommend to the Agency that steps be taken to amend the above licensing regulation in accordance with the comments made by the Standing Joint Committee on Statutory Instruments of the House and the Senate. I was also requested to advise the Standing Committee that, from a practical and operational point of view, the two conditions which were the subject of comment by the Standing Committee, have not caused any difficulty because:

(1) in the case of entry and search, this power has *never* been exercised by CEMA since its establishment in 1972, and

(2) in the case of reports and information, respondents are advised of what information CEMA requires because CEMA supplies the required forms and has done so since 1976.

However, the matter will be rectified by the Agency as soon as possible.

Yours very truly,

Maurice Dostaler
Legal Counsel

28th July 1980

Mr. Maurice Dostaler,
Legal Counsel,
National Farm Products Marketing Council,
7th Floor, 165 Sparks Street,
Ottawa, Ontario.

Re: CEMA Licensing Regulations—Standing Joint Committee on Statutory Instruments

Dear Mr. Dostaler:

Your letter of 31st January of this year finally came before the committee on 8th instant. The intention to amend the Regulations was noted and I was instructed to bring the Regulations back to the committee in December 1980 if the necessary amendments had not by then appeared.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Traduction*]

Le 31 janvier 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Objet Règlement sur l'octroi des permis de l'O.C.C.O.—Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Monsieur,

Pour donner suite à ma lettre du 21 janvier 1980, on m'a informé que le conseiller juridique de l'Office canadien de commercialisation des œufs recommandera à cet organisme les mesures à prendre pour modifier le règlement susmentionné, conformément aux observations du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. On m'a également demandé de dire au comité permanent que, d'un point de vue pratique et opérationnel, les deux conditions faisant l'objet de ses commentaires n'avaient pas créé de problème vu que:

1) dans le cas d'inspection et de fouilles, ce pouvoir n'a *jamais* été exercé par l'O.C.C.O., depuis sa création en 1972, et

2) dans le cas des rapports et des renseignements, les répondants sont avisés de ce qu'exige l'O.C.C.O., qui leur fournit les formules requises, et ce, depuis 1976.

La situation sera toutefois corrigée par l'Office le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
Maurice Dostaler

28 juillet 1980.

M. Maurice Dostaler
Conseiller juridique
Conseil national de commercialisation des produits de ferme
Ottawa, Ontario
K1R 7S3

Objet: Règlement sur l'octroi des permis de l'O.C.C.O.—Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Monsieur,

Le 8 juillet dernier le comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a étudié votre lettre datée du 31 janvier 1980. Le comité a notée la modification que vous proposiez et le règlement sera porté à l'attention du comité lors d'une réunion se tenant en décembre 1980 si les modifications requises non pas alors été effectuées.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

[*Text*]

Mrs. Parent-Bélisle: All right, we had opposed the powers of entry and search that were given to the agricultural agencies and to the obligation of the primary producer to provide whatever information they wanted. So it was agreed to in January of last year that the matter would be rectified. It has not been yet.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, we should make that observation and ask them when they are going to . . .

Mrs. Parent-Bélisle: . . . to go on with their promise?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Right.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You do not think it is ripe for a letter to the minister yet? All right, one more letter.

Mrs. Parent-Bélisle: One more letter.

Re: SOR/78-311—Immigration Appeal Board, Rules, 1978.

January 16, 1980

Two outstanding points on these Regulations remain to be considered by the committee. On all the other points as originally raised the appropriate action has been taken or the two late committees expressed themselves to be satisfied.

The matters outstanding, passed by at the meeting of 13th December 1979, are marked on the attached correspondence.

Immigration Appeal Board Rules, 1978

Application pursuant to section 80 of the Act

20. (1) Where a person is being detained under the Act pending the hearing and disposition of his appeal made pursuant to the Act, he may apply to the Board for his release by serving an immigration officer with an application for release, in a form approved by the board, together with any written submissions in support thereof.

Stay of Execution of a Removal Order

46. (1) Where the Board directs that the execution of a removal order be stayed pursuant to subsection 76(2) of the Act,

(*a*) the Minister may at any time during the period of the stay of execution apply to the board for an order

(i) amending any terms and conditions of the stay of execution, or imposing new terms and conditions thereon, or

(ii) dismissing the appeal and directing that the order be executed as soon as reasonably practicable; and

(*b*) the person against whom the removal order was made may at any time during the period of the stay of execution apply to the Board for an order

[*Translation*]

Mme Parent-Bélisle: Nous nous étions en effet opposés aux pouvoirs d'inspection et de fouille donnés aux organismes agricoles et à l'obligation pour les producteurs de fournir les renseignements qu'on leur demandait. On s'était mis d'accord en janvier dernier pour modifier la situation et cela n'a pas encore été fait.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions communiquer avec le ministère et lui demander ce qu'il compte faire . . .

Mme Parent-Bélisle: . . . pour honorer leur promesse?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous pensez qu'il est encore trop tôt d'envoyer une lettre au ministre? Dans ce cas, je veux bien qu'on envoie une autre lettre au ministère.

Mme Parent-Bélisle: Une dernière lettre.

Objet: DORS/78-311—Règles de la Commission d'appel de l'Immigration (1978).

Le 16 janvier 1980

Le Comité doit encore examiner deux aspects des règles susmentionnées. Pour toutes les autres questions initialement soulevées, les mesures appropriées ont été prises, sauf lorsque les deux derniers comités n'ont plus formulé d'objections.

Les points en suspens, soulevés lors de la réunion du 13 décembre 1979, sont signalés dans la correspondance ci-jointe.

Règles de la Commission d'appel de l'immigration (1978)

Demande selon l'article 80 de la loi

20. (1) Lorsqu'une personne est détenue selon la loi en attendant l'audition et le jugement de son appel selon la loi, elle peut demander sa mise en liberté à la Commission en signifiant à un agent d'immigration une demande de mise en liberté en la forme approuvée par la Commission ainsi qu'une plaidoirie écrite à l'appui.

Sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi

46. (1) Lorsque la Commission ordonne de surseoir à l'exécution d'une ordonnance de renvoi selon le paragraphe 76(2) de la loi,

a) le ministre peut, en tout temps au cours de sursis à l'exécution, demander à la Commission de rendre une ordonnance

(i) modifiant les modalités du sursis à l'exécution ou imposant de nouvelles modalités ou

(ii) rejetant l'appel et ordonnant d'exécuter l'ordonnance aussitôt que possible et

b) la personne contre qui une ordonnance de renvoi a été prononcée peut, en tout temps au cours du sursis à l'exécution, demander à la Commission de rendre une ordonnance

[*Texte*]

(i) amending any terms and conditions of the stay of execution, or imposing new terms and conditions thereon, or

(ii) allowing the appeal quashing the removal order and taking any action that it might have taken pursuant to section 76(1) of the Act.

(2) If no application is made to the Board pursuant to Rule 46(1) the Board may, on the date fixed for the expiry of the stay of execution, review the case, with or without further notice to the parties, and may, at its discretion, take such action as it deems necessary on the record or following a hearing.

Excerpts from letter dated June 30, 1978 to the Immigration Appeal Board

7. *Rule 20(1)*

Since a person under detention without counsel will probably not be able to effect personal service, the Committee wishes to have the assurance that such a person will have access to registered mail and the wherewithal to buy it.

14. *Rule 46*

This Rule indicates that the Board will only act on the application of an interested party, except at the expiration of the stay of execution when it may act of its own motion. This position must be based on a particular interpretation of Section 76(2) and (3) of the Act which reads:

(2) "Where the Board disposes of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, the person concerned shall be allowed to come into or remain in Canada under such terms and conditions as the Board may determine and the Board shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable."

(3) "Where the Board has disposed of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, it may, at any time,

(*a*) amend any terms and conditions imposed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or

(*b*) cancel its direction staying the execution of a removal order and

(i) dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as reasonably practicable, or

(ii) allow the appeal and take any other action that it might have taken pursuant to subsection (1)."

Or course, Rule 46 may be said not to be exhaustive, but no procedure is provided in accordance with which the Board can act otherwise than is spelled out. The Committee wishes to have this matter clarified.

Excerpts from Letter dated August 10, 1978 from the Immigration Appeal Board

7. *Rule 20(1).* A person detained by the immigration authorities will in fact be able to effect personal service on an immigration officer. My understanding is that in practice a person detained is advised of his right to apply to the Board for

[*Traduction*]

(i) modifiant les modalités du sursis à l'exécution ou imposant de nouvelles modalités ou

(ii) accueillant l'appel, annulant l'ordonnance de renvoi et prenant toute mesure qu'elle aurait pu prendre selon le paragraphe 76(1) de la loi.

(2) Si aucune demande n'est déposée auprès de la Commission selon la règle 46(1), cette dernière peut, à l'expiration du sursis de l'exécution, procéder à une révision de l'affaire en avisant ou non les parties et, à sa discrétion, prendre les mesures qu'elle juge nécessaires d'après le dossier ou à la suite d'une audition.

Extraits de la lettre datée le 30 juin 1978 à la Commission d'appel de l'immigration

7. *Règle 20(1)*

Puisqu'un détenu sans avocat ne peut sans doute pas lui-même effectuer une signification, le comité désire avoir l'assurance que cette personne ait accès à du courrier recommandé et sache où se le procurer.

14. *Règle 46*

Cette règle stipule que la Commission ne peut intervenir que lorsqu'une partie intéressée lui en fait la demande, sauf à l'expiration du sursis à l'exécution, où elle peut agir de son propre chef. Cette opinion doit être fondée sur une interprétation particulière des paragraphes 76(2) et (3) de la loi, qui sont libellés en ces termes:

(2) Lorsque la Commission, en statuant sur un appel, ordonne de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, la personne concernée doit être autorisée à entrer ou à demeurer au Canada aux conditions que fixe la Commission: Celle-ci procédera à une révision de l'affaire chaque fois qu'elle juge opportun de le faire.

(3) Lorsque la Commission a statué sur un appel en ordonnant de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, elle peut à tout moment,

a) modifier les conditions imposées en vertu du paragraphe (2) ou en imposer de nouvelles; ou

b) annuler sa décision de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, et

(i) rejeter l'appel et ordonner que l'ordonnance soit exécutée dès que les circonstances le permettant ou

(ii) accueillir l'appel et prendre toute autre mesure visée au paragraphe (1).

Bien sûr la règle 46 n'est peut-être pas exhaustive, mais elle ne prévoit pas ailleurs une autre procédure permettant à la Commission d'agir autrement que ce qui y est expressément décrit. Ce point peut-il être clarifié pour le Comité?

Extraits de la lettre datée le 10 août 1978 de la Commission d'appel de l'immigration

7. *Règle 20(1).* Une personne détenue par les responsables de l'immigration pourra procéder personnellement à une signification à un agent d'immigration. Je crois comprendre que dans les faits une personne détenue est informée de son droit

[*Text*]

release (if of course, he comes under the Board's jurisdiction) and if he applies for release he can effect personal service at that point. Furthermore, the Act contains elaborate provisions for constant review of the cases of persons under detention so that personal access to an immigration official is reasonably available to them.

14. *Rule 46.* This Rule is designed to force the parties to take action by way of motion if they desire an amendment of the Board's order staying execution. If the Board receives no motion from either party. It was not felt that the power to enlarge would be necessary or desirable in such cases. The power to abridge is important mainly in respect of a party to an appeal who may be detained by the immigration authorities. This power is only exercised on consent of both parties to an appeal, or on motion by one party (which is heard: Rules 41-44).

February 27, 1979

Miss Janet V. Scott,
Chairman,
Immigration Appeal Board,
116 Lisgar Street,
Ottawa, Ontario K1A Ok1

Re: SOR/78-311 and SOR/78-355, Immigration Appeal Board Rules

Dear Miss Scott:

Thank you for your very detailed reply to the Committee's concerns over your Board's Rules. The Committee took them up again on 8th instant and rests content with your responses numbered 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 and 15.

As to response numbered 4, the Committee considers the amendment should be made even if no important amendment comes forward.

The Committee still wonders whether the "reasonable availability" of an immigration officer referred to in response numbered 7 is a sufficient guarantee against mishap.

The Committee will, like your Board, have to await litigation to see if the jurisprudence under the old Act will be carried forward under the new (response numbered 12).

The Committee would appreciate "satisfactory evidence" being substituted for "satisfactory proof" in Rule 38(2) at some convenient time when the Rules are being amended (response numbered 13).

Response numbered 14 caused the Committee to ruminate, since you say that the Rule is designed to force parties to take action by way of motion if they desire an amendment of the Board's order. If this means that the Board will never act of its own motion, the Committee wonders whether the Board should be restricting or fettering its power in this way.

[*Translation*]

de demander sa mise en liberté à la Commission (si évidemment le cas en relève; et si elle s'en prévaut, elle peut alors procéder personnellement. En outre, la loi contient des dispositions très détaillées prévoyant l'examen permanent des cas de personnes détenues afin qu'elles puissent, dans la mesure du possible, entrer personnellement en contact avec un agent d'immigration.

14. *Règle 46.* Cette règle vise à obliger les parties à présenter une requête si ells désirent qu'on modifie l'ordonnance de sursis d'exécution de la Commission. Si la Commission n'en a reçu aucune ni d'une partie ni de l'autre, elle peut prendre de son propre chef des mesures à la date d'expiration du sursis. Normalement, lorsqu'un appelant bénéficie d'un sursis d'exécution, et qu'aucun élément défavorable n'est porté à l'attention de la Commission par le Ministre pendant ce temps la Commission peut agir en faveur de l'appelant sans inviter l'une ou l'autre partie à comparaître. Dans le cas contraire elle entend l'affaire après avoir prévenu les deux parties.

Le 27 février 1979

Mademoiselle Janet V. Scott
Présidende, Commission d'appel
de l'immigration
116 rue Lisgar
Ottawa (Ontario)
K1A 0K1

Objet: DORS/78-311 et DORS/78-355, Règles de la Commission d'appel de l'immigration

Mademoiselle,

Je vous remercie de votre réponse détaillée aux questions du Comité concernant les Règles de votre Commission. Le Comité les a de nouveau étudié le 8 courant et est satisfait de vos réponses numérotées 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, et 15.

Au sujet de la réponse nº 4, le Comité est d'avis qu'une modification s'impose même si aucun autre changement important n'est requis.

Le Comité se demande toujours si la «possibilité d'avoir recours» «dans le mesure du possible» à un agent d'immigration, dont il est fait mention dans la réponse nº 7, constitue une protection suffisante contre une erreur.

Le Comité devra, comme votre Commission, attendre qu'un nouveau litige se produise pour déterminer si la jurisprudence issue de l'ancienne loi demeurera valable avec la nouvelle loi (réponse nº 12).

Le Comité aimerait que, lorsque les Règles seront modifiées (réponse nº 13) les mots «satisfactory evidence» soient substitués à «satisfactory proof».

La réponse nº 14 a donné à réfléchir au Comité; vous dites en effet que les Règles visent à forcer les parties à intervenir par voie de motion si elles désirent une modification d'une ordonnance de la Commission. S'il s'ensuit que la Commission ne pourra jamais agir de sa propre initiative, le Comité se demande s'il convient qu'elle limite ainsi ses pouvoirs.

[*Texte*]

Mr. Brewin, who as you know, takes a keen interest in immigration matters, was not at the Committee's meeting of 8th instant. He has been unwell of late. The Committee decided that, should he wish to take up any of the points raised in our correspondence, or any other matters under the Rules, the Committee would take up your kind offer to discuss the Rules in more detail with it, but at a later date.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

March 9, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of February 27, 1979 which was received here on March 9.

I will proceed to request amendment of Rule 14(a) to bring it into line with Rules 10(a) and 18(a), so as to provide for service of the record on parties and their counsel.

With regard to Rule 38(2), the expression "proof of death" rather then "evidence of death" seems to be hallowed by long use, at least in English. I have however no particular objection to amending the English version of the Rule to read "evidence of death"; the French version will remain unchanged since the word "preuve" means "evidence" as well as 'proof".

As I endeavoured to explain in my Response number 14 respecting Rule 46, the Board will only act of its own notion if it intends to make a decision, after a stay of execution, which is favourable to an appellant, and where the Minister has not brought anything unfavourable to its attention by way of motion. This practice is followed because neither party is disadvantaged and it is unnecessary to require them to attend before the Board. In no other case however, will the Board amend its own order of its own volition (except of course to correct a typographical error). Such an amendment must be sought by the party desiring it, and he does this by way of motion. This insures that the other interested party has a chance to appear and contest the motion if he so desires. It is a safeguard of the rights of both parties.

I wish to take this opportunity of advising the Committee that Rule 40 was amended on January 22, 1979 (SOR/79-80. This Rule originally provided:

> "40. Where a party wishes to request pursuant to subsection 65(3) of the Act that the Board give reasons for its disposition of the appeal, the party shall file a written request, signed by the party making it or by his counsel of

[*Traduction*]

M. Brewin qui comme vous le savez, s'intéresse de près aux questions d'immigration n'a pu prendre part à la réunion du Comité du 8 courant; il était souffrant ces derniers temps. Le Comité a décidé que s'il désirait étudier les points soulevés dans notre correspondance ou toute autre question se rapportant aux Règles, le Comité donnera suite à l'offre que vous lui avez faite de discuter des Règles plus en détail, mais à une date ultérieure.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 9 mars 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent
du Sénat et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 27 février qui nous est parvenue le 9 mars.

J'entends proposer une modification à l'article 14(a) des Règles pour qu'il soit conforme aux articles 19(a) et 18(a), de façon à pourvoir à la signification du dossier aux parties et à leur conseil.

Au sujet de l'article 38(2) des Règles, l'usage des mots «proof of death» plutôt que «évidence of death» semble être consacré par un usage de longue date, du moins en anglais. Je ne m'oppose toutefois pas à ce que la version anglaise des Règles soit modifiée afin de comporter les mots «evidence of death»; la version française demeure inchangée puisque le mot «preuve» a le même sens que «evidence» et «proof».

Comme j'ai tenté de l'expliquer dans ma réponse nº 14 concernant l'article 46 des Règles, la Commission n'agit de sa propre initiative que si elle a l'intention, après avoir ordonné de surseoir à l'exécution d'une ordonnance, de rendre une décision favorable à un appelant et lorsque le ministre n'a soulevé aucun point défavorable à l'appelant par voie de motion. Un tel usage ne comporte aucun désavantage pour l'une ou l'autre partie et ne les contraint pas à comparaître devant la Commission. Toutefois, la Commission ne modifiera en aucun cas une ordonnance de son propre choix (sauf, bien sûr, s'il s'agit d'une erreur typographique). Toute modification doit être demandée par la partie qui le désire, par voie de motion. Cette méthode permet à l'autre partie de comparaître afin de contester la motion; ainsi, les droits des des deux parties sont protégés.

Je saisis cette occasion pour informer le Comité que l'article 40 des Règles a été modifié le 22 janvier 1979 (DORS/79-80). L'ancienne version se lisait comme suit:

> 40. Si l'une des parties désire demander, selon le paragraphe 65(3) de la loi, que la Commission donne les motifs de sa décision, la partie doit déposer une demande écrite, signée par elle-même ou par son conseil au dossier, auprès

[*Text*]

record with the Board within thirty days after judgment is signed by the registrar."

In *Alvarez v. Minister of Employment and Immigration* the Federal Court of Appeal in a decision handed down June 8, 1978 held that the thirty day limitation for requesting reasons was *ultra vires* the relevant provision of the Act. The Rule was amended as a result of this decision, and now provides:

> "40. Where a party wishes to request pursuant to subsection 65(3) of the Act that the Board give reasons for its disposition of the appeal, the party shall file with the Board a written request, signed by the party making it or by his counsel of record."

I trust that this is the information you require.
Yours very truly,

Janet V. Scott,
Chairman

Mrs. Parent-Bélisle: I think this regulation has a pretty long history and that is why I will pass it on to my co-counsel.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the regulation has been brought back for the sake of completeness because when I was going through these after their last appearance here, I discovered two of the points that had been involved had not in fact been dealt with, and for the sake of completeness, the committee should consider them.

The first one involved the explanation given for Rule 46 by the Chairman of the Immigration Appeal Board, and I think the further explanation at the foot of page 1 of her letter of 9 March, 1979, does satisfy the worry the committee had; namely, that the Immigration Appeal Board was simply going to fold its hands and simply not do what the act called upon it to do unless either of the parties took action. Now, I think the explanation given there is quite satisfactory.

• 1605

The second point outstanding was Rule 20.(1), the question of whether the person who is actually detained, not having access to the mail, would in fact be able to serve notice on an immigration officer. In the chairman's letter of August 10, 1978, at page 2, she gave an explanation there which ended up with the sentence:

> Furthermore, the Act contains elaborate provisions for constant review of the cases of persons under detention so that personal access to an immigration official is reasonably available to them.

The point the committee has to decide is whether or not that assurance that people under detention have access to an immigration official is reasonably available to them—if that is a sufficient safeguard so that the person under detention can serve his notice.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So you have no problem with that?

[*Translation*]

de la Commission dans les trente jours suivant la signature du jugement par le greffier.

Dans l'affaire *Alvarez contre le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, la Cour d'appel fédérale a estimé, dans une décision rendue le 8 juin 1978, que la limite de trente (30) jours régissant la demande des motifs n'était pas conforme à la disposition pertinente de la loi. L'article, modifié à la suite de cette décision, stipule:

> «40. Si l'une des parties désire demander, selon le paragraphe 65(3) de la loi, que la Commission donne les motifs de sa décision, la partie doit déposer une demande écrite, auprès de la Commission, signée par elle-même ou par son conseil au dossier.»

Espérant que ces renseignements vous satisfassent, je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

La Présidente
Janet V. Scott.

Mme Parent-Bélisle: Une très longue histoire accompagne toute la question de ces Règles et c'est pourquoi je donne maintenant la parole à mon co-conseiller juridique.

M. Eglington: Pour ce qui est de ces Règles, monsieur le président, j'ai voulu y revenir car deux des points dont on avait discuté la dernière fois qu'il en avait été question n'ont pas encore été réglés. Pour en finir avec l'étude de ces textes, j'aimerais que le Comité s'y penche maintenant.

Il s'agit tout d'abord de l'explication donnée par le président de la Commission d'appel de l'Immigration à la Règle 46. Les précisions données au bas de la page 1 de la lettre datée du 9 mars 1979 répondent aux questions que s'était posé le Comité, à savoir que la Commission d'appel de l'Immigration allait tout simplement se laver les mains de l'affaire et ne pas faire ce qu'exigait la loi sauf si l'une ou l'autre des parties concernées faisait le premier pas. Je trouve l'explication fournie ici tout à fait satisfaisante.

Le deuxième point qui n'avait pas été réglé était l'article 20(1) des Règles, à savoir si un détenu, qui n'a pas accès au courrier, a le droit de signifier un avis à un agent d'immigration. A la page 2 de la lettre de la présidente en date du 10 août 1978, on trouve une explication qui se termine avec la phrase suivante:

> En outre, la loi contient des dispositions très détaillées prévoyant l'examen permanent des cas de personnes détenues afin qu'elles puissent, dans la mesure du possible, entrer personnellement en contact avec un agent d'immigration.

Le comité doit maintenant décider si cette garantie que les personnes détenues auront accès à un agent d'immigration est suffisante ou non. Est-ce une garantie suffisante du droit pour les personnes détenues de donner avis?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors vous êtes d'accord avec cela?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Well, it is a matter for the committee to decide if it thinks that is adequate.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I myself could not make up my mind about it. Does anybody else have any comment to make?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have we had any evidence that immigration officials have not been reasonably available?

Mr. Eglington: No, but we have never sought to find any evidence either.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Have we asked what that means?

Mr. Eglington: Well, we expressed to Miss Baker:

> The committee . . . wonders whether the "reasonable availability" . . . is a sufficient guarantee against mishap.

and that point she did not take up in her letter of 9 March.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Let us ask for a description of what "reasonable availability" means and what a practical application would be.

Re: SOR/80-215, Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977, amendment.

December 15, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I am replying to your letter of November 18 concerning SOR/80-215, a regulation of March 27, 1980 which amended the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Regulations, 1977.

As I understand the matter, you would like to have an explanation of the effect of changes made to the Fiscal Arrangements Regulations by SOR/80-215. In addition, you have invited my comments on the way in which the regulation-making power has been used.

The effect of the amendment contained in SOR/80-215 is to defer the final determination of fiscal equalization, for each year from 1977-78 to 1981-82, from 24 months after the end of the fiscal year to 35 months thereafter. The Regulations provide that a final determination of equalization is to be based largely upon data that are supplied to the Minister of Finance by the Chief Statistician of Canada. These data are to be set out in a certificate which is to be provided to the Minister within 23 months of the end of each fiscal year. The Regulations originally provided that the Minister was to make

[*Traduction*]

M. Eglington: C'est au comité qu'il revient de décider si cela constitue une protection suffisante.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pour ma part, je ne suis encore arrivé à aucune décision. Quelqu'un aimerait-il faire des commentaires à ce sujet?

Le coprésident (M. Beatty): Existe-t-il des preuves que les agents d'immigration n'ont pas été suffisamment disponibles pour rencontrer ceux qui le souhaitaient?

M. Eglington: Non, mais il faut dire que nous n'avons jamais cherché à en obtenir.

Le coprésident (M. Beatty): Avons-nous demandé ce que cela signifie exactement?

M. Eglington: Dans une lettre que nous avons envoyée à M^lle^ Baker nous disions:

> Le Comité se demande . . . si la «possibilité d'avoir recours» à un agent d'immigration . . . constitue une protection suffisante contre une erreur.

Elle n'a pas du tout fait état de cela dans sa réponse du 9 mars.

Le coprésident (M. Beatty): Alors, il nous faudrait demander une explication des mots «possibilité d'avoir recours» et de l'application pratique qui en serait faite.

Objet: DORS/80-215, Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis—Modification.

Le 15 décembre 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 novembre relative au DORS/80-215 adopté le 27 mars 1980 et modifiant le Règlement de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Si je comprends bien, vous souhaiteriez que je vous explique les conséquences des modifications apportées à ce Règlement sur les accords fiscaux par le biais du DORS/80-215. En outre, vous m'avez invité à vous transmettre mes observations quant à l'utilisation du pouvoir réglementaire.

La modification contenu dans le DORS/80-215 vise à permettre de reporter jusqu'à 35 mois après la fin de l'année financière le calcul définitif du paiement de péréquation à l'égard des années financières allant de 1977-1978 à 1981-1982, tandis qu'auparavant cette période n'était que de 24 mois. Le Règlement stipule que le ministre doit fonder essentiellement son calcul final du montant sur les données que lui transmet le statisticien en chef du Canada. Ces données feront partie du certificat qui doit être présenté au ministre dans les 23 mois qui suivent la fin de chaque année financière. Initiale-

[*Text*]

the final determination of equalization within 30 days of the time of receiving the Certificate.

SOR/80-215 leaves unchanged the point in time when the Chief Statistician is requested to provide the Minister with a certificate for a fiscal year, but changes the time period within which the Minister must make a final determination from 30 days, or one month, to one year. As a consequence, a final determination must now be made within 35 months (23 + 12) of the end of a fiscal year in lieu of 24 months (23 + 1). This determination applies to all provinces. Up to the present, only one fiscal year has been affected by this change, i.e., 1977-78. The final determination of equalization for that year has been deferred from March 30, 1980 to February 28, 1981.

While you have not specifically raised the issue, it may be helpful if I explain the relationship between SOR/80-215 and SOR/79-279 of March 23, 1979—a previous amendment to the Fiscal Arrangements Regulations. As a consequence of the March 1980 determination of equalization for 1977-78 becoming an interim determination, the substance of Bill C-24, which was incorporated in the Regulations by SOR/79-279, became applicable. As a consequence, no interim payment of equalization could be made to a province in respect of a year if its personal income per capita exceeded the average per capita income of all provinces for that year and each of the two immediately preceeding years. This had the effect of excluding Ontario from an interim payment of equalization. The amount of this interim payment would have been $113,354,080.

I turn now to comment on the way in which the regulation-making power has been used. Our legal advice is that SOR/80-215 is fully within the authority of the Act. This would appear to agree with your own interpretation, in the light of your response in the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments to a question raised by Senator Lafond at the November 6 meeting. The essential reason for the opinion, as I understand it, is that the Fiscal Arrangements Act is silent as to the time of making payments in respect of fiscal equalization, but that section 43 of the Act gives the Governor in Council the broad power to make regulations "prescribing the time . . . of making any payments under this Act . . .".

I understand that a fundamental concern of the Committee is whether SOR/80-215 constitutes an unusual and unexpected use of the regulation-making power. In this regard I would like to make a number of observations.

First, the mechanism put into effect by the Fiscal Arrangements Regulations is based upon the substance of Bill C-24, which was given First Reading in the House of Commons, on May 2, and as well upon an identical bill, C-26 of the Thirtieth Parliament. Accordingly, if the government had not amended the Regulations, it would have put itself in a position where payments under the Act and Regulations would have been made on a basis that would conflict with the government's publicly stated intentions as set out in a Bill before Parliament. In addition, if the government had not amended the Regulations, it would have put itself in a position where payments under the Act and Regulations would have had to be recovered

[*Translation*]

ment, le Règlement stipulait que le ministre devait faire ce calcul final dans les 30 jours suivant la réception du certificat.

Le présent DORS ne modifie pas la date où le statisticien en chef doit fournir au ministre le certificat à l'égard d'une année financière, mais il fait passer le délai au ministre pour effectuer le calcul final de 30 jours, ou un mois, à un an. Par conséquent, le calcul final doit maintenant être fait dans les 35 mois (23 + 12) suivant la fin de l'année financière, et non plus dans les 24 mois (23 +1). Cela vaut pour toutes les provinces. Jusqu'à présent, cette modification n'a concerné que la seule année financière 1977-1978. Pour cette année-là, la date du calcul final avait été reportée du 30 mars 1980 au 28 février 1981.

Même si vous n'avez pas soulevé précisément cette question, il serait peut-être opportun que je vous explique les liens qui existent entre le DORS/80-215 et le DORS/79-279 du 23 mars 1979, texte réglementaire qui avait préalablement modifié le Règlement sur les accords fiscaux. Comme le calcul affectué en mars 1981 pour l'année financière 1977-1978 devenait un calcul provisoire, le principe du bill C-24, contenu dans le DORS/79-279 s'appliquait. Portant aucun paiement de péréquation provisoire ne pouvant être versé à une province à l'égard d'une année si le revenu personnel par habitant y dépassait la moyenne de celui de toutes les provinces pour cette année-là et pour les deux précédentes. Ainsi, l'Ontario ne pouvait pas recevoir le paiement provisoire, qui se serait élevé à $113,354,080.

J'aborderai maintenant la façon dont le pouvoir réglementaire a été utilisé. Selon nos conseillers juridiques, le DORS/80-215 n'outrepasse pas les pouvoirs fixés par la loi. Cette affirmation semblerait rejoindre votre propre interprétation, si l'on tient compte de la réponse que vous avez donnée à la question du sénateur Lafond lors de la séance du 6 novembre du Comité mixte permanent des réglements et autres textes réglementaires. A mon sens, la raison essentielle est que la Loi sur les accords fiscaux ne prévoit pas de date pour le versement de paiement de péréquation, mais l'article 43 de la Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des réglements «prescrivant à quel moment . . . sera fait tout paiement prévu par la présente loi . . .».

Je crois comprendre que le Comité se demande essentiellement si le DORS/80-215 constitue un recours inhabituel et inattendu au pouvoir réglementaire. A cet égard, je voudrais faire quelques observations.

En premier lieu, le mécanisme prévu par le Règlement sur les accords fiscaux est fondé sur le principe du bill C-24 qui a été lu à la Chambre des communes pour la première fois le 2 mai ainsi que sur un projet de loi analogue, le bill C-26 qui a été dépassé lors de la trentième législature. En conséquence, si le gouvernement n'avait pas modifié le règlement, il aurait dû verser les paiements prévus par la loi et les règlements en étant assujetti à un principe incompatible avec les intentions que le gouvernement avait fait connaître publiquement lors de la présentation du projet de loi. En outre, il aurait dû recouvrer les paiements versés aux provinces en vertu de la loi et des règlements si le Parlement avait adopté le projet de loi.

[*Texte*]

from provinces if the proposed legislation were enacted by Parliament.

Second, I would suggest that it is appropriate to take account of the lengthy delays in dealing with Bill C-24, Bill C-26 of the Thirtieth Parliament, was introduced a full two years ago. However, as we all know, times have not been normal. There have been two general elections since this legislation was first introduced, and a period of 10-1/2 months during which Parliament was not sitting. The latter, of course, has compounded the problem by creating a long back-log of legislation, much of which is urgent. Notwithstanding this back-log, the government intends to proceed with Bill C-24 in the very near future.

Finally, in considering whether the regulation-making power has been used in an unusual way, you might note that three successive governments have acted in the same way. All three have made use of regulations to provide for a special basis of interim payments of equalization pending a resolution by Parliament of the way in which final equalization entitlements are to be determined. In the case of two of these governments, the action taken was supported by a Bill that was introduced in Parliament. In the third case, there was not a Bill but the Minister of Finance indicated publicly his intention of proceeding with one.

I hope these comments will be helpful to the Committee in its consideration of this matter.
Yours sincerely,

G. Veilleux,
Assistant Deputy Minister,
Federal-Provincial Relations
and Social Policy Branch.

Mrs. Parent-Bélisle: The committee had complained about the new Section 9(1) which allows a period of one year from the receipt of certification of the Chief Statistician for final computation of equalization payment, while the former Section 9 only allowed 30 days; we were wondering about the increase, and they told us this was based upon the substance of Bill C-24, which was given first reading in May, 1980. So, perhaps we will have to wait and see what develops with this bill, whether it will get through or not. If so, I guess the explanation is satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It seems to me we could not really take any objection. Agreed?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They have already, through custom and usage, I think, resolved the matter.

Mr. Eglington: Well, in this particular instance, the question in one sense is: Should not the government obey the law, but in this case the law already allowed it to defer the dates.

[*Traduction*]

En deuxième lieu, j'avancerais qu'il est inapproprié de tenir compte des longs retards en ce qui concerne le bill C-24. En fait, le bill C-26, qui précédait le bill C-24, avait été présenté il y a 2 ans au cours de la trentième législature. Comme nous le savons tous, des événements inhabituels sont intervenus. Depuis que ce projet de loi a été présenté pour la première fois, il y a eu deux élections générales et le Parlement n'a pas siégé pendant une période de 12 mois et demi. Ce dernier facteur a naturellement exacerbé le problème en créant un arriéré important en ce qui concerne les textes législatifs, dont la plupart étaient urgents. Nonobstant cet arriéré, le gouvernement a l'intention d'examiner le bill C-24 très bientôt.

En dernier lieu, quant à savoir si le pouvoir réglementaire a été utilisé d'une façon inhabituelle, vous pourriez peut-être tenir compte du fait que trois gouvernements successifs ont adopté la même ligne de conduite. Les trois gouvernements ont eu recours au règlement afin de verser des paiements de péréquation provisoires en attendant que le Parlement décide de quelle façon sera effectué le calcul final de ces montants. Dans le cas de deux de ces gouvernements, un projet de loi présenté au Parlement a appuyé les mesures prises. Pour l'autre gouvernement, aucun projet de loi n'a été déposé, mais le ministre des Finances a fait connaître publiquement son intention d'en présenter un.

J'espère que ces observations faciliteront la tâche du Comité qui étudie cette question.
Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. Veilleux,
Sous-ministre adjoint
Direction des relations fédérales-
provinciales et de la politique
sociale.

Mme Parent-Bélisle: Le comité s'était plaint du nouvel article 9.(1) qui prévoit une période d'un an après réception de l'attestation du statisticien en chef pour le calcul final du paiement de péréquation, tandis que l'ancien article 9 ne prévoyait qu'une période de 30 jours. On se demandait la raison d'une telle prolongation et on nous dit que cette décision avait été prise conformément à l'esprit du Bill C-24, qui a fait l'objet d'une première lecture en mai 1980. Par conséquent, il nous faudrait peut-être attendre de savoir si ce bill est adopté ou non. S'il l'est, je suppose que l'explication qui nous a été fournie serait satisfaisante.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il me semble que dans ces circonstances, il nous serait difficile de nous y opposer. Êtes-vous tous d'accord?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils ont, par les us et coutumes, déjà réglé la question.

M. Eglington: Dans le cas qui nous intéresse, la question est de savoir si le gouvernement n'est pas lui aussi tenu d'observer la loi. Apparemment, la loi aurait déjà permis au gouvernement de reporter les dates limites.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I do not see, really, what more we can do.

Mr. Eglington: No.

Re: SOR/76-764, Seeds Regulations, amendment.

December 6, 1979

The only matter not resolved between the Committee and the Department of Agriculture was the validity of section 56(1) of the Regulations, which is attached together with extracts from the relevant correspondence and sections 3(1) and 4(2) of the Act.

The situation would seem to be as follows:

1. No one may import a variety of seed unless the Minister has prescribed that variety *sections 3(1)(b) and 4(2)(a) of Act*

2. Even if the seed proposed to be imported is of a prescribed variety, it may not be imported unless marked, packed and labelled according to Canadian requirements *section 3(1)(a)*

3. However, this latter requirement may be waived by regulations *section 3(1)(a)*

4. Therefore, section 56(1) attempts to say that in situations (a) and (b) prescribed seed (i.e. seed that it is possible to import) may be brought in notwithstanding non-compliance with Canadian packaging and labelling requirements.

Instead of couching section 56(1) of the Regulations as an exception, as contemplated by section 3(1)(a) of the Act—"Except as provided by the regulations, no person shall sell, import . . .", the draftsman has expressed the exception to the packaging and labelling requirement as prerequisite to importation. Instead of saying "Notwithstanding that seed is not marked and packed and the package labelled as prescribed, seed potatoes of any variety that has been prescribed by the Minister pursuant to paragraph 4(2)(a) of the Act may be imported into Canada from a State of the United States if . . ." the draftsman has adopted the approach used in section 56(1).

Is the result the same? It would seem so. Therefore, although section 56(1) is not drawn in the way the drafting of the Act would suggest, it is nonetheless intra vires.

February 28, 1979

Michael J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production and Marketing),
Department of Agriculture,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/76-764, Seeds Regulations, amendment

Dear Mr. Heney:

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne vois pas ce que nous pourrions faire d'autre à vrai dire.

M. Eglington: Moi non plus.

DORS/76-764, Règlement sur les semences—Modification.

Le 6 décembre 1979

La seule question qui n'a pas encore été résoule entre le Comité et le ministère de l'Agriculture concerne la constitutionalité du paragraphe 56(1) du Règlement, qui se trouve ci-joint, accompagné des extraits de la correspondance appropriée et les paragraphes 3(1) et 4(2) de la Loi.

On peut résumer la situation comme suit:

1. Nul ne peut importer une variété de semences si le ministre ne l'a pas autorisée (alinéas 3(1)b) et 4(2)a) de la Loi).

2. Même si la semence devant être importée est d'une variété prescrite, celle-ci ne peut l'être si elle n'est par marquée, emballée et étiquetée conformément aux exigences canadiennes (alinéa 3(1)a)).

3. Cette exigence peut être néanmoins levée par le Règlement (alinéa 3(1)a)).

4. Par conséquent, le paragraphe 56(1) stipule que dans des cas *a*) et *b*) une semence prescrite (c'est-à-dire, une semence pouvant être importée) peut être importée nonobstant la non-conformité aux exigences canadiennes en matière d'emballage et d'étiquetage.

Au lieu de considérer le paragraphe 56(1) du Règlement comme une exception, comme l'envisage l'alinéa 3(1)a) de la Loi «sauf ce que prévoient les règlements, nul ne doit vendre, importer . . .», l'exception, selon le rédacteur, se rapporte à l'emballage et à l'étiquetage et est comsidérée comme étant une condition préalable à l'importation. Au lieu de stipuler «nonobstant le fait qu'une semence n'est ni marquée ni emballée et que le contenant n'est pas étiqueté de la manière déterminée, les pommes de terre de semences de toutes variétés prescrites par le ministre selon l'alinéa 4(2)a) de la Loi peuvent être importées au Canada d'un État des États-Unis seulement si . . .», le rédacteur a adopté la démarche utilisée au paragraphe 56(1).

Le résultat est-il le même? Cela semble être le cas. Par conséquent, bien que le paragraphe 56(1) ne soit pas rédigé de la façon dont a été rédigé la Loi, celui-ci est constitutionnel.

Le 28 février 1979

Monsieur Michael J. Heney,
Sous-ministre adjoint
(Production et commercialisation
des aliments)
Ministère de l'agriculture
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76/764, Règlement sur les semences—Modification

Monsieur,

[*Texte*]

Thank you for your letter of 29th August 1978 and the attached memorandum. The Committee considered both on 8th instant.

The Committee is content with reply 2(ii), welcomes with applause the intention evinced in reply 3(iii) and requests that the change indicated in reply 2(iii) be made.

The Committee considers that the conditions set out in reply 3(ii) should be included in the Regulations, preferably with reference to "opinion of an inspector" deleted from condition 2(c).

Reply 3(i) puzzles the Committee somewhat. Section 4(1)(*f*) seems to be irrelevant, except perhaps as the authority for a practice followed by the Department, and section 3(1)(*a*) appears to contain no reference to reciprocity. The Committee may well have missed the drift of Mr. Mulders' reply and I wonder if you would mind asking him to look into the Committee's objection to section 56(1) of the Regulations again.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa, May 8, 1979

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate and
of the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Re: SOR/76-764, Seeds Regulations, Amemdment

Dear Mr. Eglington:

This is in reference to your letter of February 28, 1979, asking for further clarification of point 3(i), Section 56(1) of the above-mentioned amendment.

Section 56 attempts to deal with two issues related to importation:

1) An exemption from requirements of Section 3 of the Act for U.S. seed to conform to the prescribed standards and marking, packaging and labelling requirements as prescribed in the Seeds Act and Regulations.

2) An exemption to the Seeds Variety Order allowing varieties not prescribed to be imported under certain circumstances.

A statutory instrument was issued under paragraph 4(2)(*a*) of the Act to wit the "Seeds Variety Order" SOR/77-322, April 14, 1977, issued by the Minister of Agriculture pursuant to Section 4(2) of the Seeds Act, published in the Canada Gazette, Part II, Vol. III, No. 8.

[*Traduction*]

J'accuse réception de votre lettre du 29 août 1978 et du document qui y était joint et que le comité a étudiés le 8 février dernier.

Le comité est satisfait de la réponse donnée à la question 2(ii), accueille très favorablement l'intention formulée dans la réponse à la question 3(iii) et demande que la modification indiquée dans la réponse à la question 2(iii) soit apportée.

Le comité estime que les conditions énoncées à la réponse 3(ii) devraient figurer dans le Règlement, en n'oubliant pas de mentionner, de préférence, «qu'un inspecteur estime», expression qui a été supprimée du point 2c).

La réponse à la question 3(i) intrigue le comité. L'alinéa 4(1)*f*) ne semble pas se rapporter au sujet, sauf peut-être comme l'autorisation d'un usage que suit le ministère, et l'alinéa 3(1)*a*) ne semble pas porter du tout sur la question de la réciprocité. Le comité a peut-être mal suivi le raisonnement de M. Mulders, et je vous prie de lui demander d'examiner l'objection que formule le comité au sujet du paragraphe 56(1) du Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Ottawa, le 8 mai 1979

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-764, Règlement sur les semences—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 28 février 1979, je vous adresse des précisions sur la réponse 3(i), paragraphe 56(1) du règlement susmentionné.

L'article 56 traite de deux questions relatives aux importations:

1) Les semences importées des États-Unis sont dispensées des conditions énoncées à l'article 3 de la loi qui sont les suivantes: se conformer à la norme prescrite, être marquées, emballées et étiquetées comme le prévoient la Loi relative aux semences et le Règlement.

2) Des variétés non prescrites sont dispensées des conditions énoncées dans l'Ordonnance sur les variétés de semences et peuvent donc être importées sous certaines conditions.

Un texte réglementaire publié en vertu de l'alinéa 4(2)*a*) de la Loi, intitulé, «Ordonnance sur les variétés de semences», DORS/77-322, du 14 avril 1977, a été diffusé par le ministre de l'Agriculture conformément au paragraphe 4(2) de la Loi

[*Text*]

With regard to paragraph 56(1)(*a*), regulatory requirements of a U.S. State concerning certification and packing are public knowledge.

The same applies to paragraph 56(1)(*b*) where the importer is advised by the Department, of the States that are recognized by the Minister as having regulatory requirements substantially similar to these regulations.

Since the Plant Quarantine Division is responsible for the administration of these Regulations, it acts on behalf of the Minister and determines on the basis of publicly known State Regulations whether there is an equivalence. In doing so it exempts recognized States from many provisions of the Act in accordance with paragraph 4(1)(*f*) of the Act.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

Mrs. Parent-Bélisle: I do not know if you want to be carried through a lengthy explanation of it all, but the validity of Section 56.(1) was the only matter left to be resolved.

• 1610

If you read Sections 3.(1)(b) and 4.(2)(a) of the act, it said that no one may import a variety of seed unless the minister had prescribed that variety to be imported. Then you read Section 3.(1)(a) of the act and it added another standard or demand. It said that even though the variety was prescribed, it may not be imported unless marked, packed and labelled according to Canadian requirements. But that same section, 3.(1)(a), also did permit an exemption from this requirement of being marked, packed and labelled according to Canadian requirements, so really, Section 56.(1) is in accordance with Section 3.(1)(a).

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So, you are saying it is really the drafting that has to be clarified? The results are the same; it is just the drafting?

Mrs. Parent-Bélisle: And even though, as long as we have the drafting clarified in our minds, why should we go back to them, because the same aim is accomplished?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And it is intra vires?

Mrs. Parent-Bélisle: It is.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/74-148 and SOR/75-83, R.C.M.P. Regulations—nationality requirements.

[*Translation*]

relative aux semences et a été publié dans la Gazette du Canada, partie II, volume III, nº 8.

En ce qui concerne l'alinéa 56(1)*a*), les exigences réglementaires d'un État des États-Unis concernant la certification et l'emballage sont de notoriété publique.

La même disposition s'applique à l'alinéa 56(1)*b*) où le ministère fait connaître à l'importateur les États qui sont reconnus par le ministre et qui ont des exigences réglementaires essentiellement semblables à celles du présent document.

Étant donné que la Division de la quarantaine des plantes est responsable de l'administration de ce Règlement, celle-ci agit au nom du ministre et détermine en fonction des règlements connus des États s'il y a équivalence. Ainsi, le règlement dispense certains États de l'application de nombreuses dispositions de la loi conformément à l'alinéa 4(1)*f*) de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint,
Michael J. Heney

Mme Parent-Bélisle: Je ne sais pas si vous aimeriez que je vous donne une longue explication de tout ce qui s'est passé. Le seul point qu'il nous restait à résoudre était celui de la validité de l'article 56.(1).

Les articles 3.(1)b) et 4.(2)a) de la loi prévoient qu'on peut importer seulement les variétés de semences déterminées importables par le ministre. L'article 3.(1)a) de la loi ajoute une autre condition. Il précise que même si le semence devant être importée est une variété prescrite, elle ne peut pas l'être si elle n'est pas marquée, emballée et étiquetée conformément aux exigences canadiennes. Mais ce même article prévoyait la levée de cette exigence par le règlement. Par conséquent, l'article 56.(1) est tout à fait conforme à l'article 3.(1)a).

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'après vous, c'est le texte qui n'est pas suffisamment clair, n'est-ce pas? Le résultat est le même, mais c'est la rédaction qui pose le problème.

Mme Parent-Bélisle: De toute façon, puisque nous comprenons ce que les rédacteurs de la loi ont voulu dire, il n'est pas nécessaire que nous fassions d'autres démarches, le but visé étant malgré tout accompli.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et le paragraphe est tout à fait constitutionnel, n'est-ce pas?

Mme Parent-Bélisle: Oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Objet: DORS/74-148 et DORS/75-83, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, exigences relatives à la nationalité.

[*Texte*]

January 9, 1980

The Deputy Commissioner, Administration,
Royal Canadian Mounted Police,
OTTAWA.

Re: R.C.M.P. Regulations—nationality requirements, SORs 74-148, 75-83
Your file: GH-117-1-5

Dear Deputy Commissioner Beiersdorfer:

The Committee's objections to the setting of nationality requirements in the R.C.M.P. Regulations have been outstanding for a considerable time. Originally the Committee held its hand because of the proposed general revision of the Regulations and the possibility of statutory action. An R.C.M.P. Amendment Bill was introduced in April 1978 but it was not proceeded with. In the new Parliament the Committee will have to decide what position to take on this issue and I shall be glad of your advice as to whether the Bill has been abandonned or is still desired and awaiting an opportunity for representation to Cabinet and to Parliament.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS
C/O The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

ATTENTION: Mr. G. C. Eglington

Re: R.C.M.P. Regulations—nationality requirements, SORs 74-148, 75-83

Dear Mr. Eglington:

Your letter of January 9, 1980 and the questions contained therein have reference. The proposals contained in the Bill as introduced in the Fourth Session (C-19) and given first reading on November 16th, 1978 would have addressed the Committee's objections to the setting of nationality requirements in the R.C.M.P. Regulations. However, the May election interjected with a change of government which then necessitated the briefing of a new Solicitor General (Mr. A. LAWRENCE).

The discussions and briefings resulted in a Cabinet discussion paper for representation to Cabinet being prepared when the current election interjected.

The Force intends to again continue with the proposals for change to the R.C.M.P. Act at the earliest opportunity. Those changes, as contained in Bill C-19, with some modification will again form the basis for discussions and subsequent represen-

[*Traduction*]

9 janvier 1980

Le sous-commissaire (Administration)
Gendarmerie royale du Canada
Ottawa

Objet: Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—exigences relatives à la nationalité, DORS 74-148, 75-83
Votre référence: GH-117-1-5

Monsieur,

Depuis très longtemps le Comité s'oppose à l'inclusion d'exigences relatives à la nationalité dans le Règlement de la Gendarmerie royale du Canada. Au début, cette opposition s'expliquait du fait qu'on avait proposé d'effectuer une révision générale du Règlement et envisagé la possibilité d'une modification par voie législative. On a présenté en avril 1978 un projet de modification de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada qui est resté sans suite. Au cours de la nouvelle législature, le Comité devra décider quelle position adopter sur cette question et je vous serais reconnaissant de me faire savoir si l'on a abandonné le bill ou si l'on souhaite toujours pouvoir le représenter devant le Cabinet et le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington
Conseiller juridique

Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes des
RÈGLEMENT ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

À L'ATTENTION DE: M. G. C. Eglington

Objet: Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—exigences relatives à la nationalité, DORS 74-148, 75-83

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 9 janvier 1980 et de son contenu. Les propositions incluses dans le bill présenté au cours de la Quatrième session (C-19), et qui a reçu la première lecture le 16 novembre 1978, auraient répondu aux objections du Comité quant à l'inclusion d'exigences relatives à la nationalité, dans le Règlement de la Gendarmerie royale du Canada. Toutefois, les élections de mai ont provoqué un changement de gouvernement qui a entraîné la nomination d'un nouveau Solliciteur général (M. A. LAWRENCE).

Les discussions et exposés se sont traduits par un document de discussion qui devait être présenté de nouveau au Cabinet lorsque de nouvelles élections ont été déclanchées.

La Gendarmerie royale du Canada a l'intention de relancer dès que possible les propositions de changements à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Ces changements, dont témoigne le Bill C-19, après avoir été légèrement modifiés, serviront

[*Text*]

tations to the next Solicitor General and will reflect changes to remove those portions found objectionable to the Committee.

Yours truly,

D. J. Beiersdorfer,
Deputy Commissioner.

Mrs. Parent-Bélisle: Our objection was the setting of nationality requirements in the R.C.M.P. Regulations. Once again, they wrote back to us telling us there was going to be a bill, named An Act to Amend the Royal Canadian Mounted Police Act, that should be presented to Parliament and such a bill was supposed to address our objections. That was quite a while ago.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): About a year ago.

Mrs. Parent-Bélisle: I do not know if that bill has been presented yet.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are talking about the content of Bill C-19.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Has it been presented?

Mr. Eglington: Not in this session, has it?

Mrs. Parent-Bélisle: Not yet. So then, perhaps we should write to them and ask them when they do want to present their bill, because we are really objecting to the regulations.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I assume the bill was going to obviate the regulation or correct the bill in such a way that the regulation would be defined.

Mrs. Parent-Bélisle: No, it would be fine; it would be okay.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would be acceptable?

Mrs. Parent-Bélisle: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, so they would have to change the bill to make the regulations acceptable.

Mrs. Parent-Bélisle: Well, the bill they wanted to prevent would have made the regulations acceptable, but what we want to know is when they are going to present the bill.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. Well, in the meantime, what should they do with the regulations?

Mr. Eglington: They should delete the nationality requirements.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would think so. But until they have the authority to make that kind of regulation, that aspect of the regulation should be deleted.

Mr. Eglington: It was all right some years ago when the bill was going to be introduced next week, next month, but the years tend to go by and the regulations stay on put.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So, we will have a follow-up on that with the R.C.M.P.

[*Translation*]

à nouveau de fondement aux discussions et aux requêtes qui seront présentées au prochain Solliciteur général; ils viseront à retirer les éléments que le Comité juge contestables.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-commissaire
D. J. Beiersdorfer

Mme Parent-Bélisle: Nous nous opposions au fait que l'on fixe les exigences relatives à la nationalité dans le règlement de la Gendarmerie royale du Canada. On nous a répondu qu'une loi modifiant la loi sur la Gendarmerie royale du Canada allait être déposée au Parlement et que le texte tiendrait compte des objections que nous avions faites. Mais cela s'est produit il y a longtemps déjà.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a environ un an.

Mme Parent-Bélisle: Je ne sais pas si ce projet de loi a été déposé ou non.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous parlez du contenu du bill C-19?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ce projet de loi a-t-il été présenté?

M. Eglington: Pas pendant la session en cours, du moins je ne le pense pas.

Mme Parent-Bélisle: Non, pas encore. Il nous faudrait peut-être leur écrire pour leur demander quand ils comptent déposer leur projet de loi, car nous maintenons nos objections.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose que le bill allait annuler le règlement ou le corriger de façon qu'il soit défini.

Mme Parent-Bélisle: Non, tout serait très bien.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce serait acceptable?

Mme Parent-Bélisle: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Alors, ils auraient à modifier le bill pour que les règlements soient acceptables, n'est-ce pas?

Mme Parent-Bélisle: Le bill qu'ils comptaient présenter auraient rendu les règlements acceptables mais ce que nous voulons savoir c'est quand ils comptent présenter le projet de loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En effet. Et d'ici là, que devraient-ils faire avec les règlements?

M. Eglington: Ils devraient supprimer les exigences relatives à la nationalité.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que j'espérais. Mais tant qu'ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour imposer ce genre de règlement, je pense qu'il faudrait tout simplement laisser tomber cet aspect.

M. Eglington: Tout cela était très bien lorsqu'on pensait que le bill allait être présenté la semaine prochaine ou le mois suivant. Mais les années ont passé et les règlements sont demeurés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il nous faudra donc communiquer de nouveau avec la GRC à ce sujet.

[*Texte*]

Re: SOR/78-557, R.C.M.P. Regulations, amendment.

June 10, 1980

The Solicitor General of Canada,
Sir Wilfrid Laurier Building,
Ottawa, Ontario K1A 0P8

Re: SOR/78-557, R.C.M.P. Regulations, amendment

Dear Mr. Kaplan:

This amendment, before the Committee on 5th instant, has been the subject of a detailed correspondence between the Standing Joint Committee's counsel and officers of the Royal Canadian Mounted Police, and between the Force and officers of the Treasury Board who have taken advice of lawyers in the Department of Justice. The Committee reviewed that correspondence (attached) and was satisfied that the amendment constitutes an unauthorized sub-delegation of rule-making power.

The Committee could not see that any good would come of any three way conference between its counsel, the Force and the Treasury Board as has been suggested. The Committee wishes the amendment to be revoked to the end that the leave entitlements of the Royal Canadian Mounted Police will be set in documents which are published regulations within the meaning of the Statutory Instruments Act, either regulations of the Governor in Council under section 21(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act or Standing Orders of the Commissioner made under section 21(2) if they are to be published. The Committee acknowledges that as a matter of policy it may be desirable to introduce the Treasury Board into the setting of leave entitlements, in which case the Committee conceives that the Act should be amended so to provide.

Yours sincerely,

John M. Godfrey,
Joint Chairman,

Perrin Beatty,
Joint Chairman.

Mr. Eglington: This one concerned an amendment which read:

> The Commissioner may by order, with the approval of the Treasury Board, prescribe limits of leave for members.

and the committee objected that inserting "the approval of the Treasury Board" into the regulations is ultra vires; the R.C.M. Police officers agreed it was ultra vires. The Treasury Board insisted it was intra vires, and after a great deal of correspondence and brouhaha back and forth, the regulation is going to be restored to its original condition, and reference to the approval of the Treasury Board is to be deleted.

[*Traduction*]

Objet: DORS/78-557, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, Modification.

Le 10 juin 1980

Le Solliciteur général du Canada
Édifice Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario) K1A 0P8

Objet: DORS/78-557, Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, Modification

Monsieur le Solliciteur général,

Cette modification, examinée par le Comité le 5 courant, a fait l'objet d'une correspondance détaillée entre le conseiller du Comité mixte permanent et les fonctionnaires de la Gendarmerie royale du Canada, ainsi qu'entre cette dernière et les fonctionnaires du Conseil du trésor qui ont été conseillés par des juristes du ministère de la Justice. Le Comité a examiné cette correspondance (ci-jointe) et il a été convaincu que la modification en question constitue une sous-délégation illégale du pouvoir de réglementation.

Le Comité n'estime pas utile de réunir, comme on l'a proposé, son conseiller, la G.R.C. et le Conseil du trésor. Il souhaite que la modification soit abrogée afin que les congés auxquels ont droit les agents de la G.R.C. soient précisés dans des documents qui constituent des règlements publiés conformément à la Loi sur les textes réglementaires, c'est à dire soit des règlements établis par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, soit des ordres permanents édictés par le Commissaire aux termes du paragraphe 21(2) s'ils doivent être publiés. Le Comité reconnaît qu'en principe il peut être utile que le Conseil du trésor participe à l'établissement des congés, auquel cas il estime qu'il y a lieu de modifier la loi dans ce sens.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'assurance de ma considération distinguée.

Le coprésident,
John M. Godfrey.

Le coprésident,
Perrin Beatty.

M. Eglington: Il s'agit d'une modification qui se lit comme suit:

> Le commissaire peut émettre un ordre, avec l'approbation du Conseil du Trésor, précisant les limites des congés accordés aux membres.

Le comité jugeait que l'insertion des mots «avec l'approbation du Conseil du Trésor» dans les règlements était inconstitutionnel. D'ailleurs, les agents de la GRC étaient d'accord avec nous sur ce point. Mais le Conseil du Trésor maintenait que cela était tout à fait constitutionnel et c'est seulement après de nombreuses discussions et une volumineuse correspondance qu'il a été décidé de revenir à la première formulation du règlement et d'éliminer toute mention de l'approbation du Conseil du Trésor.

[*Text*]

There is no correspondence from the Treasury Board before you because the people who have been sticky about this were the Treasury Board and not the police and the police do not consider it is their place to write and say that another department of the public service was wrong in its attitude. I have an assurance both from the Treasury Board and the R.C.M.P. Police that the amendment is coming forward.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I wonder if we can just have it go into an active file and that there is some sort of review on it to make sure the amendment takes place.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We have no correspondence other than with the Treasury Board, is that right?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It was just an oral assurance, apparently.

Mr. Eglington: Well, there were very extensive discussions and this is the one, you will remember, where there was a proposal to set up a three-way conference.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Could we not go on record with Treasury Board and send them a letter asking them about this?

• 1615

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Confirming your conversation and saying it is acceptable to us; would they let us know when it has happened?

Re: SOR/77-647, Aircraft Minimum Equipment List Order.

Mrs. Parent-Bélisle: The committee felt Section 8 was really an overriding rule of safety and was so important that it should be included in the act as such, so we did get assurance from them in a letter dated February 4, 1980, that it would be in the amendments to the Aeronautics Act. I do not think they have been presented yet in this session, but they have assured us that if they were not to be presented—if this particular objection we had was not going to be rectified in their new bill amending the Aeronautics Act—it would be outlined to the Aeronautics Act Task Force, which is revising all of the act, the regulations and so on, so that at a later date they would include it. So, I do not think we should be writing back.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): You do not think we should, just to jog their memory?

Mrs. Parent-Bélisle: Just a reminder, after a year?

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, after February 4, just to show them.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Wait until February 4, then they can see how efficient we are.

[*Translation*]

Vous n'avez devant vous aucune lettre du Conseil du Trésor parce que ce dernier, et non la police, a été très pointilleux. La police ne considère pas qu'il lui revient d'écrire une lettre disant que c'est un autre ministère fédéral qui a eu tort. Néanmoins, les autorités du Conseil du Trésor et de la Gendarmerie royale du Canada m'ont assuré que la modification sera faite.

Le coprésident (M. Beatty): On pourrait peut-être verser cela dans un dossier courant sur lequel on pourrait jeter un coup d'œil de temps en temps afin d'être certain que la modification soit faite.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous ne disposons d'aucune correspondance autre que celle que nous avons eue avec le Conseil du Trésor, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. Beatty): Apparemment, la promesse n'a été qu'orale.

M. Eglington: Il y a eu de très longues discussions à ce sujet et vous vous rappellerez que c'est lorsqu'il était question de cette proposition que l'on avait parlé d'organiser une conférence téléphonique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ne pourrait-on pas envoyer une lettre officielle au Conseil du Trésor lui demandant de nous renseigner sur la situation?

Le coprésident (M. Beatty): Une lettre faisant suite à votre conversation et précisant que cela nous semble tout à fait acceptable. Le Conseil du Trésor nous renseignerait-il sur la date

Objet: DORS/77-647, Ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef.

Mme Parent-Bélisle: Le comité était d'avis que l'article 8 correspondait à une règle primordiale de sécurité si importante qu'elle devrait être incluse telle quelle dans la loi. Dans une lettre datée du 4 février 1980, on nous a répondu que l'on en tiendrait compte dans les modifications qui seraient apportées à la Loi sur l'aéronautique. Je ne pense pas qu'elles aient déjà été présentées, mais on nous a assuré que si elles ne l'étaient pas durant la session en cours, si le nouveau bill modifiant la Loi sur l'aéronautique ne tenait pas compte de l'objection que nous avions faites, le groupe de travail sur la Loi sur l'aéronautique, qui a été chargé d'examiner tous les textes de la loi et des règlements, se chargerait de faire ajouter ces modifications par la suite. C'est pourquoi nous ne pensons qu'il soit nécessaire de leur écrire à nouveau.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vous ne pensez même pas que ce soit utile de le leur rappeler?

Mme Parent-Bélisle: Un simple rappel, un an plus tard?

Le coprésident (sénateur Godfrey): Oui, après le 4 février, pour leur montrer que nous nous intéressons toujours à cette question.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Attendons le 4 février et nous verrons alors quelle est la situation.

[*Texte*]

Mrs. Parent-Bélisle: And start the letters for the year?

Re: SOR/78-810, SOR/79-481, Unemployment Insurance Regulations, amendments.

November 6, 1980

The Honourable Lloyd Axworthy,
Minister of Employment and Immigration,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/78-810, SOR/79-481, Unemployment Insurance Regulations, amendments

Dear Mr. Axworthy:

Thank you for your letter of 19th ultimo which the Committee considered on 30th instant.

The Committee noted that what Section 61(2) is intended to do is to require the Employment and Immigration Commission to deem a claimant's residence to be in the region which has the higher or highest regional rate. To quote your letter: "Once the Commission has decided that it cannot clearly determine in which region a particular person resides, the highest regional rate of those regions in which it is possible that the person resides . . . shall be applied." While the Committee can not involve itself with policy it does agree that the practice and obligation on the Commission which you outline are fair and just. All that the Committee wishes is that Section 61(2) reflect that practice and obligation which, as at present drawn, Section 61(2) permits but does not impose.

The difference between the Committee and your Commission is one of drafting only and we trust that Section 61(2) will be redrawn to reflect accurately the position you have outlined to the Committee.

Yours sincerely,

John M. Godfrey,
Joint Chairman.

Perrin Beatty,
Joint Chairman.

December 8, 1980

Senator John M. Godfrey, Q.C.
Honourable Perrin Beatty, M.P.
Joint Chairmen
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
OTTAWA, Ontario
KIA 0H4

Dear Messrs. Godfrey and Beatty:

This is in response to your letter of November 6, 1980 regarding Section 61 (formerly Section 176) of the Unemployment Insurance Regulations as made by SOR/78-810 and carried forward by SOR/75-481.

[*Traduction*]

Mme Parent-Bélisle: Et nous pourrions alors commencer à préparer les lettres à envoyer pendant la deuxième année.

Objet: DORS/78-810 et DORS/79-481, Règlements sur l'assurance-chômage, modifications.

Le 6 novembre 1980

L'honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des Communes
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-810, DORS/79-481, Règlements sur l'assurance-chômage—Modifications

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 19 octobre sur laquelle le Comité s'est penché le 30.

Il a constaté à ce sujet que le paragraphe 61(2) a pour but de demander à la Commission de l'Emploi et de l'Immigration de décider que la région de résidence du demandeur sera celle qui offre le taux de prestation le plus élevé. Et je cite votre lettre: «Une fois que la commission a décidé qu'elle ne peut déterminer la région de résidence d'une personne donnée, le taux de prestation le plus élevé des régions dans lesquelles l'intéressé pourrait habiter . . . s'appliquera.» Bien que le Comité ne puisse s'occuper de ligne de conduite, il convient que les pratiques et obligations de la commission que vous mentionnées sont équitables. Le Comité désire donc que le paragraphe 61(2) réflète ces dernières car, pour le moment il ne fait que les autoriser, mais ne les impose pas.

Les divergences qui existent entre nous et votre commission ne concerne que le libellé. Nous espérons donc que ce paragraphe sera re-rédigé, afin de concrétiser votre position, telle que vous nous l'avez indiqué.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

John M. Godfrey
coprésidents

Perrin Beatty
coprésidents

Le 8 décembre 1980

Le sénateur John M. Godfrey, C.R.
L'honorable Perrin Beatty, député
co-présidents du Comité mixte permanent
du sénat et de la Chambre des Communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 6 novembre 1980 concernant l'article 61 (anciennement 196) des Règlements sur l'assurance-chômage, établi par le DORS/78-810 et reporté dans le DORS/75-481.

[*Text*]

You will be interested to note that a clarifying amendment to Section 61(2) of the Unemployment Insurance Regulations will be submitted along with other housekeeping amendments. This amended wording should more accurately reflect the original intent of the regulation.

I hope this meets with your satisfaction.
Yours sincerely,

Lloyd Axworthy

Mrs. Parent-Bélisle: Section 61(2) dealt with a person residing near a boundary, and it was not clear whether the highest rate was the one that was going to be applicable to that person. It was worded: "highest regional rate that is reasonably applicable." They did decide we would write and that they should clarify that point.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): They are going to do that when they amend the act.

Mrs. Parent-Bélisle: They are going to put out a clarifying amendment to the regulations, not to the act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, they notified us of that on December 8, 1980. I would just minute it for June 8 and write them a letter if you have not heard anything and ask them if it has been done.

Mrs. Parent-Bélisle: Okay.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Then we have the whole list of other regulations, on which there is no comment. If nobody has anything to bring up on that . . . does anybody have any other business to discuss? You have given us letters to ministers of actions and so on.

Mr. Eglington: What about the Customs Sufferance Warehouses Regulations?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we should agree this should come up next Thursday as well. If we have done that with the NDP, surely we have to do it . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I was talking to Walter earlier this afternoon and he was intending to be here today.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): He did not know in your absence that things would be conducted so expeditiously.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): He will be in by 5.30 p.m. probably.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will put it on for next Thursday.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Can I just ask, Ken, you were going to have a discussion with the Government House Leader about our Fourth Report. Have you had a chance to do that?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have not been able to satisfy myself as yet. He has not seemed to have had the time to discuss really the thing in some detail, and just talking to him in the House was not satisfactory because he has too many interruptions, so I have yet to do that, but I will do it certainly before the next meeting.

[*Translation*]

Veuillez noter que nous soumettrons, en même temps que des modifications d'ordre interne, un libellé plus précis pour le paragraphe 61(2) des Règlements sur l'assurance-chômage, lequel devrait davantage respecter l'intention des Règlements.

En espèrant que ceci vous satisfera, veuillez agréer, messieurs, mes salutations distinguées.

Lloyd Axworthy.

Mme Parent-Bélisle: L'article 61(2) traitait de la situation des personnes habitant près des limites. On ne savait pas très bien si c'était ou non le tarif le plus élevé qui s'appliquait à cette personne. L'article précisait qu'on appliquerait le taux régional le plus élevé qui soit raisonnablement applicable. Ils ont décidé qu'il faudrait leur envoyer une lettre en réponse à laquelle ils nous donneraient des explications.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ils vont faire cela lorsqu'ils modifieront la loi.

Mme Parent-Bélisle: Ils vont faire publier une modification afin d'éclaircir les règlements mais pas la loi.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ils nous ont annoncé cela le 8 décembre 1980. Si au 8 juin nous n'avons encore reçu aucune nouvelle d'eux, je leur enverrai une lettre pour leur demander ce qui a été fait.

Mme Parent-Bélisle: Très bien.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y a encore toute la liste des textes réglementaires présentés sans commentaire. Quelqu'un voudrait-il soulever d'autres questions? Vous nous avez remis des copies de lettres envoyées à des ministres, etc.

M. Eglington: Qu'en est-il du Règlement sur les entrepôts d'attente de douane?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions peut-être nous mettre d'accord pour revenir là-dessus jeudi prochain. Si nous avons fait cela avec le NPD, il va de soi que . . .

Le coprésident (M. Beatty): J'ai rencontré Walter en début d'après-midi et il m'a dit qu'il avait l'intention d'être parmi nous aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il ne savait pas qu'en votre absence les choses seraient réglées si rapidement.

Le coprésident (M. Beatty): Il arrivera sans doute aux environs de 17 h 30.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ajouterons cela à l'ordre du jour de la réunion de jeudi prochain.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Beatty): J'ai cru comprendre, Ken, que vous alliez discuter de notre quatrième rapport avec le leader du gouvernement à la Chambre. Avez-vous eu l'occasion de le faire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne suis pas encore tout à fait satisfait de ce qui est ressorti de nos rencontres. Il semblerait qu'il n'ait pas eu le temps d'examiner la question en détail et ce n'était pas suffisant de lui parler à la Chambre parce que nous étions sans cesse interrompus. Mais je compte le rencontrer de nouveau avant notre prochaine réunion.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Merci.

Le coprésident (sénateur Godfrey): La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publicat

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Thursday, January 29, 1981

Joint Chairman:
Senator John M. Godfrey
Perrin Beatty, P.C., M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 20

Le jeudi 29 janvier 1981

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Perrin Beatty, C.P., député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

29380—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator John M. Godfrey
Honourable Perrin Beatty, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. W. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Doody
Godfrey
Hicks
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Bachand
Beatty
Cousineau
Dubois
Hnatyshyn
Kempling

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur John M. Godfrey
Honorable Perrin Beatty, député

Vice-président:
M. W. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lewis
Neiman
Nurgitz—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

McCauley
Robinson (*Burnaby*)
Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*)
Thacker
Weatherhead—(11)

(Quorum 5)

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*) of the House of Commons:

On Thursday, January 29, 1981:

Mr. Thacker replaced Mr. Baker (*Nepean-Carleton*).

Suivant l'article 65(4)*b*) du Règlement de la Chambre des communes:

Le jeudi 29 janvier 1981:

M. Thacker remplace M. Baker (*Nepean-Carleton*).

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 29, 1981
(22)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met this day at 11:00 o'clock a.m., the Honourable Senator Godfrey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey, Lafond and Lewis.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty and Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mrs. D. Parent Belisle, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, June 5, 1980, Issue No. 1*).

The Committee considered the following SORs and recommended that counsel to the Committee review their status in six months time:

SOR/76-273—Trucking, Construction Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order

SOR/76-274—Insurance Businesses Anti-Inflation Order

SOR/77-713—Reduction of Charges (January, 1977) Order

The Committee considered:

SOR/78-792—Weights and Measures Regulations, amendment

SOR/79-948, SOR/80-8, SOR/80-284—General Excise and Sales Tax Regulations, amendments

SOR/79-949, SOR/80-8, SOR/80-285—Brewery Departmental Regulations, amendments

SOR/80-168—Energy Supplies Allocation Board Exemption Order No. 1

The Committee considered the following SOR and recommended that Counsel to the Committee review its status in six months time:

SOR/80-423—Special Services and Fees Regulations, amendment.

On SOR/80-519—National Housing Loan Regulations, amendment:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of Canada Mortgage and Housing Corporation with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/80-604—Energy Supplies Allocation Board Exemption Order No. 2:

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Energy,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 JANVIER 1981
(22)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Godfrey (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey, Lafond et Lewis.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty et Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*).

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^me^ D. Parent Belisle, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 5 juin 1980, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie les DORS suivants et recommande que le conseiller juridique du Comité en examine le statut légal dans une période de six mois:

DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains

DORS/76-274—Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance

DORS/77-713—Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

Le Comité étudie les:

DORS/78-792—Règlement sur les poids et mesures—Modification

DORS/79-948, DORS/80-8, DORS/80-284—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modifications

DORS/79-949, DORS/80-8, DORS/80-285—Règlement ministériel sur les brasseries—Modifications

DORS/80-168—Ordonnance d'exemption n° 1 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie

Le Comité étudie le DORS suivant et recommande que le conseiller juridique du Comité en examine le statut légal dans une période de six mois:

DORS/80-423—Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification

Quant au DORS/80-519—Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation—Modification:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement concernant certains commentaires faits par le Comité.

Quant au DORS/80-604—Ordonnance d'exemption n° 2 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie:

Il est convenu,—Que le conseiller juridique du Comité communique avec le préposé aux textes réglementaires du

Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/80-620—R.C.M.P. Regulations, amendment

SI/80-108—Load Line Assignment Authorization Order

SOR/79-81—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/79-348—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-673—Patent Rules, amendment

The Committee considered the following SORs and recommended that counsel to the Committee review their status in six months time:

SOR/79-1—Explosives Regulations, amendment

SOR/80-4—Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

SOR/72-466—Hatchery Regulations

SOR/77-983—Unemployment Insurance Regulations, amendment

The Committee considered:

SI/78-48—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment

SOR/74-178—Pension Benefits Standards Regulations, amendment

SOR/75-202—Protection of Securities (Loan Companies) Regulations

SOR/75-203—Protection of Securities (Trust Companies) Regulations

SOR/76-100—Protection of Securities (Cooperative Credit Associations) Regulations

SI/79-41—Overseas School Staff Income Tax Remission Order—1978

SI/79-136—Sodium Borohydride Solution Remission Order, amendement

SI/79-143, SI/80-24, SI/80-53—Withdrawal of certain Lands from Disposal Orders

SI/79-147—Toluene Diisocyanate Remission Order

SI/79-148—Sheepskin and Lambskin Leather Remission Order, amendment

SI/79-168, SI/80-50—RCA Limited Television Set Remission Order, amendments

SI/79-187, SI/80-86—Blending Wine Remission Order, revocations

SI/80-28, SI/80-169—Mushroom Netting Remission Orders

SI/80-32, SI/80-84—Sparkling Cider Remission Order, and revocation

ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/80-620—Règlement de la G.R.C.—Modification

TR/80-108—Décret sur l'assignation des lignes de charge

DORS/79-81—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/79-348—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-673—Règlement régissant les brevets—Modification

Le Comité étudie les DORS suivants et recommande que le conseiller juridique du Comité en examine le statut dans une période de six mois:

DORS/79-1—Règlements sur les explosifs—Modification

DORS/80-4—Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation)

DORS/72-466—Règlement sur les couvoirs

DORS/77-983—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification

Le Comité étudie les:

TR/78-48—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

DORS/74-178—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification

DORS/75-202—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêt)

DORS/75-203—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires)

DORS/76-100—Règlement sur la protection des titres (associations coopératives de crédit)

TR/79-41—Décret de 1978 de remise d'impôt sur le revenu au personnel des écoles d'outre-mer

TR/79-136—Décret de remise sur les solutions de borohydrure de sodium—Modification

TR/79-143, TR/80-24, TR/80-53—Décret soustrayant certaines terres à l'aliénation

TR/79-147—Décret de remise de droits de douane (diisocyanate de doluène)

TR/79-148—Décret de remise sur les peaux de moutons et d'agneaux—Modification

TR/79-168, TR/80-50—Décret de remise sur les appareils de télévision (RCA Limited)—Modifications

TR/79-187, TR/80-86—Décret de remise sur les vins de coupage—Abrogations

TR/80-28, TR/80-169—Décret de remise sur les filets utilisés pour la culture des champignons

TR/80-32, TR/80-84—Décret de remise sur le cidre mousseux, et Abrogation

SI/80-55, SI/80-174—Mirabel and Pickering Tax on Interest Remission Order, and amendment

SI/80-60, SI/80-61, SI/80-69, SI/80-116, SI/80-122, SI/80-130, SI/80-165, SI/80-175, SI/80-177, SI/81-5—Designations of Ministers and Departments

SI/80-89—Prevailing Rate Employees General Regulations, 1963, revocation

SI/80-103—Alberta Fish Propagation Order, amendment

SI/80-105—Mineral Resources Taxation Production Profits Remission Order

SI/80-111—Wine Remission Order, 1980

SI/80-139—Scientific Preparations Remission Order, revocation

SI/80-148—Semiconductor Remission Order, amendment

SI/80-150—Honda Remission Order, 1980

SI/81-1—Pari-Mutuel Payments Order

SI/81-2—Proclamation (Municipal Grants Act, 1980)

SI/81-3—Proclamation (Safe Containers Convention Act)

SI/81-6, SI/81-7—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendments

SI/81-8—Section 98(2) of the Indian Act ceases to be in Force in certain Indian Reserves

The Chairman authorized that certain correspondence and comments by the Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 11:45 o'clock a.m., the Committee adjourned until Thursday, February 5 at 3:30 o'clock p.m.

TR/80-55, TR/80-174—Ordonnance de remise d'impôt sur intérêt à Mirabel et à Pickering, et Modification

TR/80-60, TR/80-61, TR/80-69, TR/80-116, TR/80-122, TR/80-130, TR/80-165, TR/80-175, TR/80-177, TR/81-5—Désignations de ministres et de ministères

TR/80-89—Règlement général de 1963 applicable aux employés aux taux régnants—Abrogation

TR/80-103—Ordonnance sur la propagation du poisson en Alberta—Modification

TR/80-105—Décret de remise sur les bénéfices de production imposables tirés de ressources minérales

TR/80-111—Décret de remise de 1980 sur les vins

TR/80-139—Décret de remise sur les préparations scientifiques—Abrogation

TR/80-148—Décret de remise de droits de douane (semiconducteurs) Modification

TR/80-150—Décret de remise de 1980 (Honda)

TR/81-1—Décret sur les cotisations à payer pour la surveillance du pari-mutuel

TR/81-2—Proclamation (Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités)

TR/81-3—Proclamation (Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs)

TR/81-6, TR/81-7—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modifications

TR/81-8—Article 98(2) de la Loi sur les indiens cesse d'être en vigueur dans certains réserves indiennes

Le président autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires faits par le conseiller juridique du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 5 février, à 15 h 30.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, January 29, 1981

• 1111

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We have a rather short agenda; why do we not just go through this? Under the circumstances, we could probably leave those two major items.

We have two old friends back on the agenda, the Parole Regulations which were stood at the request of Mr. Robinson, and the Customs Sufferance Warehouses Regulations which Mr. Baker had asked to be stood.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let the record show that it was Mr. Svend Robinson (Burnaby).

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes, Mr. Svend Robinson (Burnaby) requested we stand the Parole Regulations.

Walter Baker is out of town. He is to land at the airport at about 11.00 a.m. He has a meeting with Joe Clark at noon and I have left a message with his office that it would probably be acceptable to the committee to hold it over at least until noon, and if he came at any point we could move it up on the agenda as the next item.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would be prepared to go a step further. I think in view of the importance of the constitutional package and so on, and the time this has taken for a couple of committee members, I would suggest we hold these items over until the constitutional package comes back to the House of Commons. Then there will be no more committee sitting, there will be no more reason for these people not to be available. I do not think it really hurts us that much. We have waited so long now that another week will not hurt us.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It is coming back to the House a week tomorrow. There will be no more committee meetings after a week Friday.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): We will have the final appearance, then, in two weeks' time. However, Mr. Baker might be here and perhaps we can move it up on the agenda if he comes in.

Re: SOR/76-273—Trucking, construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the committee appears finally to have got its way. The instances where the Department of Justice had, over a period of four years, dug its toes in about recommendations by Privy Council are now described as having been clerical errors and in the two other cases mentioned, that is, recommendations under the Public Service Employment Act and the Railway Act, the department is going to reconsider its position.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 29 janvier 1981

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Puisque nous avons un ordre du jour assez bref, nous allons commencer tout de suite. Étant donné les circonstances, nous pouvons probablement laisser de côté ces deux questions importantes.

Nous avons encore à l'ordre du jour le Règlement sur la libération conditionnelle des détenus, réservés à la demande de M. Robinson, et le Règlement sur les entrepôts d'attente des douanes, réservé à la demande de M. Baker.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il s'agissait de M. Svend Robinson (Burnaby).

Le coprésident (M. Beatty): C'est exact, c'était M. Svend Robinson (Burnaby) qui avait demandé que l'on réserve le règlement sur la libération conditionnelle.

En ce qui concerne Walter Baker, il n'est pas à Ottawa en ce moment. Il doit arriver à l'aéroport à environ 11 heures et participer ensuite à une réunion avec Joe Clark, a midi. Je lui ai laissé un message, dans son bureau, indiquant que le Comité pourrait accepter de reporter l'étude des règlements qui l'intéressent jusqu'à mnidi, ce qui lui permettrait d'intervenir d'ici-là.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suis même prêt à aller plus loin. Étant donné l'importance du projet constitutionnel, entre autres, et les engagements qui cela entraîne pour certains membres de notre Comité, je propose que nous réservions ces deux séries de règlements jusqu'à ce que le projet constitutionnel revienne en Chambre. Après cela, il n'y aura plus de séances du comité sur la Constitution et les membres de notre Comité pourront donc participer à nos réunions. Étant donné que nous avons déjà attendu tellement longtemps, il n'y a sans doute aucun mal à attendre une semaine de plus.

Le coprésident (M. Beattyy): En effet, le projet constitutionnel est renvoyé en Chambre dans une semaine, ce qui signifie qu'il n'y aura plus de séances de ce comité après vendredi prochain.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est cela.

Le coprésident (M. Beatty): Quoi qu'il en soit, si M. Baker se présente d'ici midi, nous pourrons alors aborder immédiatement les règlements qui l'intéressent.

Objet: DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains.

M. Eglington: En ce qui concerne ce décret, monsieur le président, le Comité semble avoir finalement obtenu gain de cause. Pendant une période de quatre ans, le ministère de la Justice refusait toute modification au sujet de recommandations du Conseil privé, pour lesquelles il admet maintenant qu'il y avait eu des erreurs mineures, et au sujet de recommandations en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, they are not really saying, with regard to the latter, that they want to do anything; they just say it is going to be considered further by officers of the Privy Council Office and the department. But I assume we can take from that that something will be done. Maybe counsel should keep an eye on this to see if anything is done.

Mr. Eglington: I would think that something would have to be done, Mr. Robinson, because otherwise the practice under those two acts will be totally inconsistent with the practice under the others.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In the interests of consistency, then, I would hope the change will be made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Should we just make a note to sort of say, automatically six months from November 21, counsel will inquire? Could this be done so they will know we are exercising an oversight function?

Some hon. Members: Agreed.

Re: SOR/78-792, Weights and Measures Regulations, amendment

Mr. Eglington: Well, in this instance as well, the minister has acceded to the committee's request and the specifications made under section 27.(1) and Section 13 of the Weights and Measures Regulations will in future be published.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So the matter has been resolved.

Re: SOR/79-948, SOR/80-7, SOR/80-284 General Excise and Sales Tax Regulations, amendments.

and

Re: SOR/79-949, SOR/80-8, SOR/80-285 Brewery Departmental Regulations, amendments.

Mr. Eglington: These, Mr. Chairman, are on the agenda by way of explanation only. The regulation was unmade, it was re-made and there is a letter from the Deputy Minister of Customs as to why this procedure went on and it has to do with several budgets that were introduced but not implemented.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Are you satisfied with the explanation?

Mr. Eglington: Yes.

• 1115

Re: SOR/80-168—Energy Supplies, Allocation Board, Exemption Order No. 1

Mr. Eglington: This is also by way of explanation, Mr. Chairman, and with it there ought to have appeared on the agenda, but does not, By-law No. 1 of the Energy Supplies Allocation Board, which was called for under the terms of

[*Traduction*]

publique et de la Loi sur les chemins de fer, au sujet desquelles il va réexaminer sa position.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En ce qui concerne ces deux derniers cas, le ministère n'affirme pas clairement qu'il va faire quoi que ce soit. Il dit simplement qu'il va faire réexaminer la situation par les responsables du Conseil privé et du ministère. Je suppose cependant que l'on peut en conclure que quelque chose sera fait. Peut-être devriez-vous quand même surveiller la situation.

M. Eglington: Je pense que quelque chose sera nécessairement fait, monsieur Robinson, car, dans le cas contraire, les pratiques relevant de ces deux lois seront absolument incohérentes par rapport aux pratiques relevant des autres.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'espère donc que les changements seront apportés, dans un but de cohérence.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Devrions-nous prévoir que notre conseiller s'informera de ces changements, automatiquement, six mois après le 21 novembre? Pourrions-nous agir de cette manière, afin de faire savoir au ministère que nous surveillons l'évolution de la situation?

Des voix: D'accord.

Objet: DORS/78-792—Règlement sur les poids et mesures—Modification

M. Eglington: Dans ce cas, également, le ministre a accédé à la demande du Comité, et les spécifications relevant de l'article 27.(1) et de l'article 13 du Règlement sur les poids et mesures seront publiées à l'avenir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cette question est donc réglée.

Objet: DORS/79-948, DORS/80-7, DORS/80-284, Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modifications.

et

Objet: DORS/79-949, DORS/80-8, DORS/80-285, Règlement ministériel sur les brasseries—Modifications.

M. Eglington: Ces règlements ne sont inscrits à l'ordre du jour que pour vous donner des explications, monsieur le président. En effet, ces règlements avaient été adoptés puis annulés, puis avaient ensuite fait l'objet d'une lettre du sous-ministre des Douanes indiquant pourquoi cette procédure avait été adoptée. La raison en était qu'il y avait eu plusieurs budgets qui avaient été proposés mais jamais adoptés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Etes-vous satisfait de cette explication?

M. Eglington: Oui.

Objet: DORS/80-168—Ordonnance d'exemption no 1 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie.

M. Eglington: Il s'agit ici de vous donner des explications, monsieur le président. On aurait également dû inscrire à l'ordre du jour, ce que l'on n'a pas fait, le règlement no 1 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, con-

[*Text*]

Section 26 of the Statutory Instruments Act and which was examined and on which no comment is made.

The Energy Supplies Allocation Board is moving into action. Recently they published, in Part I of The Canada Gazette, for notice and comment, the first mandatory allocation program, which consists of an order of priorities and implementing regulations. I assume there will be more of these in the future.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Counsel has made no comment about the by-law that is attached. Do you consider that there is any inconsistency in it, or is it in keeping with . . .

Mr. Eglington: No, they seem to be perfectly in order.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Okay, we are making great progress here.

Re: SOR/80-423, Special Services and Fees Regulations, amendment

Mr. Eglington: This was a matter taken up during the parliamentary recess. It is just a small drafting point. The Postmaster General's department has agreed that the terminology of the regulation needs to be changed.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Does anyone have any comment or questions?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems to me they have accepted the fact that it was a good point we raised and they are going to do something about it.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I guess we should just minute that for six months until October 8, just automatically to make sure we do not overlook it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Their comment in the second-last paragraph of the second page of the letter, where they say "Accordingly, steps will be taken to ensure that these regulations are suitably amended", would indicate to me that they are agreeable.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They are going to do it. We just want to let them know—in case they overlook it or something.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I would think in a case like that we really do not have to follow up on it. Surely to goodness they have made it very clear what they are going to do.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think what the joint chairman was suggesting was not that we would write to them, but rather that Counsel simply make a check six months hence to ensure that in fact action has been taken.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, and then if it has not, we can see.

Re: SOR/80-519, National Housing Loan Regulations, amendment

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, comment is offered on the use of the phrase "evidence satisfactory to the Corporation". I suppose it boils down really to a drafting

[*Translation*]

formément aux dispositions de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, qui avait été examiné mais n'avait pas fait l'objet de commentaires.

L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie commence à agir. Récemment, il a publié, dans la partie I de la Gazette du Canada, le premier programme de répartition obligatoire, qui fournit un ordre de priorité et des règlements d'application. Je suppose qu'il y aura de plus en plus de tels règlements à l'avenir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le conseiller n'a fait aucun commentaire au sujet du règlement. Considérez-vous qu'il y a incohérence ou . . .

M. Eglington: Non, tout paraît être correct.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien.

Le coprésident (M. Beatty): Nous avançons extrêmement vite.

Objet: DORS/80-423, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification.

M. Eglington: Il s'agissait là d'un problème qui avait été soulevé pendant l'intersession parlementaire. Il s'agit simplement d'un problème de rédaction. Le ministère des Postes a convenu que les termes employés dans le règlement doivent être modifiés.

Le coprésident (M. Beatty): Quelqu'un a-t-il d'autres commentaires ou questions?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble que le ministère a accepté la validité de notre remarque et a décidé d'apporter la modification qui s'impose.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous devrions prévoir un réexamen automatique 6 mois après le 8 octobre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La lettre du 8 octobre du ministère indique que «Des mesures seront donc prises afin que ce règlement soit modifié en ce sens». Cela semble signifier que le ministère est d'accord avec nous.

Le coprésident (sénateur Godfrey): En effet, mais nous devons quand même surveiller la situation, au cas où il y aurait un oubli.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Dans un cas comme celui-là, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de procéder à un réexamen. Le ministère nous a quand bien même clairement dit ce qu'il a l'intention de faire.

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que le coprésident ne suggère pas que nous envoyions une nouvelle lettre au ministère, mais simplement que notre conseiller vérifie, dans 6 mois, que les mesures appropriées ont été prises.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est cela. Si elles ne l'ont pas été, nous verrons ce qu'il faut faire.

Objet: DORS/80-519—Règlement national sur les prêts pour l'habitation—Modification.

M. Eglington: dans ce cas, monsieur le président, on nous a donné des commentaires sur l'utilisation de l'expression «les preuves que la Société juge satisfaisantes». C'est peut-être

[*Texte*]

point, but what is important is not whether the evidence is satisfactory to the corporation, but whether the evidence establishes the necessary facts.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It is the same point. So we should write.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is a point well taken. It should be referred to the Minister of Public Works, who is in charge of Canada Mortgage and Housing Corporation.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Not right away. We do not write to the minister at this point.

Mr. Eglington: We have an instruments officer at the CMHC.

Re: SOR/80-604, Energy Supplies Allocation Board, Exemption Order No. 2

Mr. Eglington: This is an order which exempts certain named companies from provisions of the Combines Investigation Act. It is intra vires but the form in which the order has been published is not in conformity with the principles enunciated by the committee over the years and accepted by the Privy Council Office and embodied in their manual for the printing, publication, and making of regulations.

• 1120

Since this board is new and has made only one or two instruments before, it is possible that they are not fully aware of the requirements, and in this instance it might be the proper course simply to point out to them that the form is unsatisfactory and would they please observe all the requirements in the future.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. I think counsel's comments should be referred to them.

Re: SOR/80-620, Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment.

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, raises a neat point under the Statutory Instruments Act. The warrant establishing the police medal was issued by the Queen in her own hand and provided, amongst other things in it, for the making of subsidiary regulations by the minister. By virtue of the definition of statutory instrument and regulation in the Statutory Instruments Act, neither the warrant nor the regulations made under it are statutory instruments or regulations. The act is cast in terms of issued by, or under the authority of, the Governor in Council and not in terms of being issued by the sovereign. So the matters do not need to be registered or published.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are there any questions or comments?

Re: SI/80-108, Load Line Assignment Authorization Order.

Mr. Eglington: This, Mr. Chairman, is simply an explanatory note pointing out the somewhat weird nature of the defini-

[*Traduction*]

simplement un problème de rédaction, mais il n'en demeure pas moins que les preuves n'ont pas à être jugées satisfaisantes par la Société mais plutôt à établir les faits nécessaires.

Le coprésident (sénateur Godfrey): C'est la même remarque. Nous devrions donc écrire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est une remarque pertinente. Il faudrait en parler au ministre des Travaux publics, qui est responsable de la SCHL.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il n'est pas nécessaire de le faire tout de suite. Il n'est pas nécessaire d'écrire au ministre maintenant.

M. Eglington: Nous avons un responsable des règlements à la SCHL.

Objet: DORS/80-604—Ordonnance d'exemption nº 2 de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie.

M. Eglington: Il s'agit là d'une ordonnance exemptant certaines entreprises, nommément désignées, des dispositions de la Loi d'enquête sur les coalitions. L'ordonnance est légale, mais la forme sous laquelle elle a été publiée ne correspond pas aux principes énoncés par ce Comité, qui ont été acceptés par le Conseil privé et inscrits dans son manuel concernant la publication et l'adoption des règlements.

Comme cet office est nouveau et n'avait publié que deux règlements, il est possible qu'il n'était pas tout à fait au courant des critères de publication. La meilleure chose à faire serait peut-être donc simplement de lui signaler la procédure adéquate, en lui demandant de la respecter à l'avenir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est cela. Je pense que l'on devrait lui envoyer les remarques de notre conseiller.

Objet: DORS/80-620—Règlement de la GRC—Modification.

M. Eglington: Ce règlement souléve un problème très intéressant, relatif à la Loi sur les textes réglementaires. Le décret royal créant la médaille d'ancienneté a été publié par la reine et prévoyait, entre autres choses, l'adoption de règlements complémentaires par le ministre. Étant donné la définition des règlements et textes réglementaires, dans la Loi sur les textes réglementaires, ni le décret ni les règlements en découlant ne sont des règlements ou des textes réglementaires. En effet, la loi parle de règlements publiés par le gouverneur en conseil, ou sous son autorité, et non pas publiés par la souveraine. Donc, ces règlements n'ont à être ni enregistrés ni publiés.

Le coprésident (M. Beatty): Y a-t-il des questions?

Objet: TR/80-108—Décret sur l'assignation des lignes de charge.

M. Eglington: Il s'agit simplement ici, monsieur le président, d'une note explicative signalant le caractère assez bizarre de la

[*Text*]

tion of a statutory instrument, with which members of this committee are fully familiar. Here we have an instrument which, in effect, amends a statute and it is registered and published as a matter of grace only, and not as a matter of statutory requirement.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We will note it and then have the matter referred to the department for their consideration.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I was just wondering, is it technically not a statutory instrument?

Mr. Eglington: In the Crown's view it is not a statutory instrument, so it has been published as an order in the public interest. On the other hand, it is an order which effectively amends, or even repeals, Section 421 of the Shipping Act.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): They are not admitting our point, but they are going ahead and publishing it anyway, so I think there is really nothing we can do except to leave it at that. In effect, we have won our point, even though technically they are doing it by saying they do not have to do it.

Re: SOR/79-81, Unemployment Insurance Regulations, amendment.

Mr. Eglington: This instance, Mr. Chairman, this amendment, which has in fact been referred to the Unemployment Insurance Commission twice already, now has an explanation which I think is satisfactory. I think Mr. Glen's point is well taken; namely, that the committee had overlooked the effect of the words "Notwithstanding anything in this Act", which appear in Section 146 of the Unemployment Insurance Act. I think the point also that he takes on the top of page 2 is quite valid; that if the words the committee objected to were deleted, the bulk of the regulations would be inordinately increased.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So it is satisfactorily explained.

Re: SOR/79-348 Unemployment Insurance Regulations, amendment

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, one point was raised on the regulations and several points were raised by Mr. Svend Robinson on the interpretation of the word "inmate" in Section 45 of the Unemployment Insurance Act.

• 1125

The point raised on the regulations themselves has been agreed to by the department and they will delete the offending words. Explanations have been given on the interpretation of the word "inmate" in the act, but Mr. Svend Robinson is not here to say whether he is satisfied with those or not. However, since the act and its interpretation are not part of the remit of this committee, it is a little difficult to see what further the committee can do. What I can do is pass that explanation on to Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that acceptable?

[*Translation*]

définition d'un texte réglementaire, que connaissent très bien les membres de ce Comité. Il s'agit en effet d'un texte amendant une loi et qui n'est donc enregistré et publié que sur la bonne volonté du ministre, et non pas conformément à une disposition statutaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous ferons part du problème au ministère.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Sur un plan purement technique, s'agit-il ou non d'un texte réglementaire?

M. Eglington: D'après la Couronne, non. Il a donc été publié sous forme de décret, dans l'intérêt public. Par contre, il s'agit d'un décret qui amende, ou plutôt abroge, l'article 421 de la Loi sur la marine marchande.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Le ministère ne reconnaît pas la validité de notre remarque mais publie quand même ce décret. Nous ne pouvons donc rien faire de plus. Sur un plan pratique, nous avons quand même gagné même si, sur un plan purement technique, le ministère dit qu'il n'est pas obligé de le faire.

Objet: DORS/79-81—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, cet amendement, qui a déjà été renvoyé deux fois devant la Commission d'assurance-chômage, est maintenant accompagné d'une explication satisfaisante. Je pense que la remarque de M. Glen est tout à fait valable. Il s'agit en effet du fait que le Comité avait ignoré les mots «nonobstant toute disposition de cette loi», que l'on trouve à l'article 146 de la Loi sur l'assurance-chômage. Il signale en outre, à juste titre, je crois, que s'il fallait obligatoirement supprimer ces termes, conformément aux objections du Comité, le nombre de règlements à adopter serait absolument énorme et fastidieux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est donc une explication satisfaisante.

Objet: DORS/79-348—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, une objection avait été soulevée à l'égard du règlement lui-même et plusieurs autres par M. Svend Robinson, quant à l'interprétation du mot «détenu», de l'article 45 de la Loi sur l'assurance-chômage.

L'objection soulevée à l'égard du règlement lui-même a été acceptée par le ministère qui supprimera les mots en question. En outre, des explications ont été données quant à l'interprétation du mot «détenu», mais M. Svend Robinson n'est pas ici aujourd'hui pour nous dire s'il en est satisfait. Cependant, puisque la Loi et son interprétation ne relèvent pas directement des compétences de ce Comité, il me paraît difficile de voir ce que l'on peut faire d'autre. Je pourrais peut-être simplement transmettre les explications à M. Robinson?

Le coprésident (M. Beatty): Cela vous convient-il?

[*Texte*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

Re: SOR/78-673, Patent Rules, amendment.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, there was a fee prescribed and there was a discretion given to refund the fee in the event of the actual service not being rendered. The committee was of the initial view that, if the service was not rendered or the purpose for which the fee was paid was not fulfilled, the fee ought to be returned and there ought not to be any discretion about it. Mr. Post, the Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, has given an explanation here as to why there is a discretion, and it appears to me to be a rather convincing explanation. In fact, in many instances the service is, for all intents and purposes, rendered. It is just the final publication which does not take place.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think this is one of the situations where there is no point in building up a lot of statute law and regulations and bureaucracy just for the sake of something that may be small and insignificant. I am quite prepared to accept the explanation he has given.

Senator Lafond: In some instances the service is not fully rendered but is caught into or rendered in part, so it is legitimate for them to have discretion, I believe.

Re: SOR/79-1, Explosives Regulations, amendment.

Mr. Eglington: In this instance the committee had objected to a discretion and wished to have included in the regulations the actual ground rules that were applied when exercising discretion. To that the department has agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): We will just make an automatic six-month follow-up then on that one, too.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There appears to be a new practice on all the department's stationery pointing out that it is recycled paper they are giving us, a recycled post-consumer fibre in the case of the Department of Corporate and Consumer Affairs.

Re: SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

[*Traduction*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

Objet: DORS/78-673—Règlement régissant les brevets—Modification.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, le règlement donnait au ministère la possibilité de ne pas rembourser une taxe imposée pour une annonce au cas où l'annonce n'était pas faite. A l'origine, le Comité considérait que si le service n'avait pas été rendu ou si l'objet visé par la taxe n'avait pas été satisfait, cette dernière devrait être obligatoirement remboursée. M. Post, sous-ministre de la Consommation et des Corporations, nous a expliqué pourquoi on donne au ministère une certaine latitude dans ce domaine et son explication me paraît assez convaincante. En effet, dans la plupart des cas, le service était effectivement rendu. C'est simplement la publication finale qui ne se produit parfois pas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est là un exemple de situation où il n'est pas nécessaire d'adopter toutes sortes de règlements, alors que les sommes concernées sont pratiquement insignifiantes. Je suis tout à fait prêt à accepter cette explication.

Le sénateur Lafond: Dans certains cas, le service n'est pas complètement rendu mais quand même, il est complété en partie. Il est donc légitime que le ministre ait une certaine discrétion dans ce domaine.

Objet: DORS/79-1—Règlement sur les explosifs—Modification.

M. Eglington: Dans ce cas, le Comité était opposé à un pouvoir discrétionnaire et voulait faire inscrire dans le règlement les règles concrètes de recours à ce pouvoir discrétionnaire. Le ministère a donné son accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Pouvons-nous prévoir un réexamen automatique après six mois?

Le coprésident (M. Beatty): Il me semble qu'il y ait une nouvelle pratique dans les ministères, consistant à indiquer, sur leur courrier, qu'ils utilisent du papier recyclé. Dans le cas du ministère de la Consommation et des Corporations, il semble s'agit de fibres recyclées après consommation.

Objet: DORS/80-4—Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation).

[*Text*]

July 29, 1980

Dr. John McGowan,
Assistant Deputy Minister,
Food Production and Inspection,
Sir John Carling Building,
Carling Avenue,
Ottawa, Ontario
K1A 0C5

Re: SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. McGowan:

Thank you for your letter of 25th February last which came before the Committee on 15th instant. The Committee reviewed the explanations offered by Mr. Bluhm which you kindly passed on and is of the view that since the circumstances in which exceptions to Section 6(1) of the Regulations will be made are known, they should be included in the Regulations. The Committee noted that an exception is apparently made to Section 6(2) even though that subsection is cast in terms of an absolute prohibition, no subdelegated power to permit being granted. This struck the Committee as being odd.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

August 29, 1980s

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/80-4, Ontario Hog Marketing (Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. Eglington:

Following receipt of your July 29 letter on these regulations, Mr. Bluhm was again contacted and the matter of including the exceptions in the regulations (Sections 6 (1) and 6 (2) was discussed.

There is no problem in doing this and we were assured by Mr. Bluhm it would be undertaken.

Yours sincerely,

J. E. McGowan,
Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: In this instance the committee had objected to one of the familiar provisions in the marketing regulations to the effect that the board was reserving to itself to set administrative rules that ought to appear in the regulations.

[*Translation*]

Le 29 juillet 1980

Monsieur John McGowan,
Sous-ministre adjoint
Production et inspection des aliments
Edifice Sir John Carling
Avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

Objet: DORS/80-4, Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation

Monsieur:

Je vous remercie de votre lettre du 25 février dernier qui a été transmise au Comité le 15 courant. Le Comité a examiné les explications fournies par M. Bluhm, que vous avez bien voulu lui transmettre, et il est d'avis que puisqu'on connaît les circonstances en vertu desquelles il y aura exceptions à l'application de l'article 6(1) du Règlement, ces exceptions devraient être incluses dans le texte réglementaire. Le Comité note qu'il semble également y avoir une exception à l'application du paragraphe 6(2) bien que le libellé de ce paragraphe indique une interdiction absolue de sous-délégation de pouvoir. Cela a pour le moins surpris le Comité.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 29 août 1980

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/80-4, Règlement sur la commercialisation des porcs de l'Ontario (marché interprovincial et commerce d'exportation)

Monsieur,

Suite à votre lettre du 29 juillet concernant le Règlement susmentionné, j'ai de nouveau contacté M. Bluhm et nous avons discuté de l'intégration des exceptions aux règlements (paragraphes 6(1) et 6(2)).

La modification proposée ne comporte aucune difficultés et M. Bluhm nous a assurés qu'elle serait effectuée.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Sous-ministe adjoint
J. E. McGowan

M. Eglington: Dans ce cas, le Comité s'était opposé à l'une des dispositions courantes des règlements sur la commercialisation, selon laquelle l'Office de commercialisation se réserve le droit de définir des règlements administratifs qui devraient

[*Texte*]

There also appeared out of the correspondence an inconsistency in Section 6.(2) of the regulations, and in both instances action has been promised.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There is another one at the end of page 2 that is rather interesting: That since the circumstances in which exceptions will be made are known, they should be included in the regulations. But he does not say he is going to have the change made.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Check with them again in six months, from February 28.

Mr. Eglington: I took the letter of August 29 from Dr. McGowan to mean that action would be taken.

There is a point which arises out of these which has been referred to several times in correspondence in the past and is also referred to in correspondence which will come before the committee in the future. The Department of Agriculture, of course, can submit to the provincial marketing boards the committee's objections. It can encourage those marketing boards to amend the regulations the committee wishes, and it can report back to the committee any undertakings or promises and so on that the marketing boards give. But the department has no power to compel the marketing boards to make any amendments. This is obviously in the correspondence, that some marketing boards are more willing to amend regulations than others.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The most recent letter assuring us that action would be taken was August 29, 1980. Have we checked to see whether or not, in fact, it has been taken since then?

Mr. Eglington: It has not been taken yet.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): It has not been?

Mr. Eglington: No. In the course of events, amendments to marketing regulations take even longer than amendments to ordinary regulations because they have to be made by the provincial marketing board whose legal advisers very often are solicitors in private practice, and the regulations then have to, having been approved provincially, come to Ottawa. So, there is a much longer time frame for amendments to those than to ordinary regulations.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Do you feel that it would be adequate to bring it forward maybe three months from today? That would give them from August 29, 1980 to April 29, 1981. Would that seem adequate in terms of time?

Mr. Eglington: Yes.

Re: SOR/72-466, Hatchery Regulations (Before the committee June 12, 1975, April 8, 1976 and June 10, 1976)

[*Traduction*]

être publiés dans les règlements. Il semblait également y avoir un certain problème au sujet de l'article 6(2) du règlement. Dans les deux cas, on nous a promis des mesures correctives.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il y a une autre remarque intéressante, à la fin de la page 2. En effet, l'auteur de la lettre indique que «puisqu'on connaît les circonstances en vertu desquelles il y aura exceptions, ces exceptions devraient être incluses dans le texte réglementaire». Cependant, il ne dit pas qu'il va procéder à la modification.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Vérifiez donc six mois après le 28 février.

M. Eglington: D'après la lettre de monsieur McGowan, du 29 août, j'avais cru comprendre que des mesures seraient prises.

Cela soulève d'ailleurs un problème qui s'est déjà posé dans le passé, à l'occasion de divers échanges de lettres. Il pourra également se poser à l'avenir. Par exemple, le ministère de l'Agriculture peut adresser les objections du Comité aux offices provinciaux de commercialisation. Il peut les encourager à modifier leurs règlements, conformément au desiderata du Comité, et faire rapport à ce dernier des mesures qui ont été prises ou des promesses qui ont été faites. Cependant, le ministère n'a pas le pouvoir d'obliger les offices de commercialisation à adopter les amendements. Les échanges de lettres montrent que certains offices sont plus prêts que d'autres à le faire.

Le coprésident (M. Beatty): La lettre du 29 août 1980 disait que des mesures seraient prises. Avons-nous vérifié pour voir si elles l'ont été?

M. Eglington: Elles ne l'ont pas encore été.

Le coprésident (M. Beatty): Pas encore?

M. Eglington: Non. Il convient cependant de signaler que des amendements au Règlement sur la commercialisation prennent encore plus de temps que ceux qui concernent d'autres règlements, car ils doivent être adoptés par l'Office provincial de commercialisation, dont les conseillers juridiques sont très souvent des avocats de pratique privée. Ensuite, les règlements doivent être renvoyés à Ottawa. La procédure d'amendement est donc beaucoup plus longue que pour des règlements ordinaires.

Le coprésident (M. Beatty): Pensez-vous que nous pourrions réexaminer la situation dans trois mois? Cela donnerait à l'Office du 29 août 1980 au 29 avril 1981, ce qui me semble adéquat.

M. Eglington: En effet.

Objet: DORS/72-466—Règlement sur les couvoirs (soumis au Comité les 12 juin 1975, 8 avril 1976 et 10 juin 1976).

[*Text*]

May 2, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
c/o The Senate,
Ottawa, Ont.,
K1A 0A4.

Re: SOR/72-466, Hatchery Regulations—now C.R.C. c. 1023

Dear Mr. Eglington:

To keep you up-to-date on this matter, we can advise that our Legal Services indicate that the legislative authority in the Livestock and Livestock Products Act does not prevent movement of chicks and poults in interprovincial trade between provinces where the Dominion Hatchery Approval Policy has not been proclaimed.

The alternatives to prevent this movement from non-registered hatcheries seems either to change the Act and regulations, or convince all provinces to proclaim the Dominion Hatchery Approval Policy. Two provinces have not done this—Ontario and Quebec.

As the interprovincial movement of chicks and poults is a relatively minor poultry industry matter, it is felt undesirable, and unnecessary at this time, to make legislative changes. Our efforts instead will be placed on having the two remaining provinces proclaim the Hatchery Approval Policy. This may be a long and frustrating endeavour as both provinces have shown little inclination to do this over the past 40 years. It should be noted though that presently about 98% of the production in Ontario and Quebec is from hatcheries voluntarily registered under the Federal Policy.

Yours sincerely,

J. E. McGowan, D.V.M., M.V.Sc.,
Assistant Deputy Minister.

[*Translation*]

Le 2 mai 1980

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/72-466, Règlement sur les couvoirs—maintenant CRC c. 1023

Monsieur,

Pour votre information, sachez que notre service du contentieux nous a informés que la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits n'interdit pas le commerce interprovincial des poussins et jeunes volailles entre des provinces où le régime canadien d'approbation des couvoirs n'est pas en vigueur.

Afin d'empêcher le transport de la volaille entre couvoirs non enregistrés il faudrait soit modifier la loi ou le règlement, soit convaincre toutes les provinces d'adopter le régime d'approbation des couvoirs. Deux provinces, l'Ontario et le Québec, ne l'ont pas encore fait.

Comme le transport interprovincial de poussins et jeunes volailles constitue actuellement une activité relativement peu importante dans l'industrie de la volaille, on juge inopportun à l'heure actuelle d'apporter des modifications législatives. Nos efforts viseront plutôt à obtenir que les deux provinces susmentionnées adoptent le régime. L'entreprise risque d'être longue et frustrante puisque depuis quarante ans ces deux provinces montrent peu de disposition à cet égard. Il importe de noter cependant qu'à l'heure actuelle environ 98% de la production de l'Ontario et du Québec proviennent de couvoirs volontairement enregistrés sous le régime fédéral.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
J. S. McGowan, D.V.M., M.V.Sc.

[*Texte*]

June 10, 1980

Dr. John McGowan,
Assistant Deputy Minister
(Food Production & Inspection Branch),
Department of Agriculture,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/72-466, Hatchery Regulations, Now C.R.C., c. 1023

Dear Dr. McGowan:

Thank you for your letter of 2nd ultimo from which it appears that the Dominion Hatchery Approval Policy has been proclaimed in eight provinces and that 98% of the production in the remaining two provinces is from hatcheries voluntarily registered under that Policy. Unless I am completely muddled, it is the case that the issuing of permits under sections 5 and 6 of the Regulations is crucial to hatchery production in Canada. Consequently, the Committee's original objections to the absence of procedural safeguards for those refused permits are still valid and should be attended to in the manner indicated in Mr. Phillips' letter of 12th May 1976 (file 616.358).

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

June 25, 1980

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/72-466, Hatchery Regulations, Now C.R.C., c. 1023

Dear Mr. Eglington:

Your letter of June 10 raises the issue of the absence of procedural safeguards for those refused hatchery permits.

This matter is being examined and proposed wording for an amendment to the regulations is being drafted.

Thank you for drawing this matter to our attention.
Yours sincerely,

J. E. McCowan,
Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: Now, in this instance, the committee has had a relatively long battle with the department over procedural safeguards for those who are refused hatchery permits. The last word on this is of June last year that the matter is being examined in order to develop proposed wording for the amendment. So far as I am aware, the amendment has not yet appeared.

[*Traduction*]

Le 10 juin 1980

Monsieur John McGowan,
Sous-ministre adjoint
(Production et inspection des aliments)
Ministère de l'agriculture
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/72-466, Règlement sur les couvoirs, aujourd'hui C.R.C., c. 1023

Monsieur,

Je tiens à vous remercier de votre lettre du 2 juin dernier de laquelle il ressort que le régime canadien d'approbation des couvoirs a été adopté dans huit des provinces canadiennes et que 98% de la production des deux autres provinces provient de couvoirs qui ont adopté ce régime volontairement. Si je ne me trompe pas, la délivrance de permis dans le cadre des articles 5 et 6 du Règlement est d'une importance capitale pour l'exploitation des couvoirs au Canada. Par conséquent, l'objection première du Comité face à l'absence de procédures de sécurité pour les personnes qui se sont vues refuser un permis est toujours valable et on devrait remédier à la situation comme M. Phillips l'a indiqué dans sa lettre du 12 mai 1976 (dossier 616.358).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 25 juin 1980

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
a/s le Sénat,
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: DORS/72-466, Règlement sur les couvoirs, aujourd'hui C.R.C., c. 1023

Monsieur,

Votre lettre du 10 juin dernier portait sur l'absence de procédures de sécurité pour les personnes qui se sont vues refuser des permis d'exploitation de couvoirs.

Cette question est à l'étude et on prépare actuellement une modification au règlement.

En vous remerciant d'avoir porté cette question à notre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
J. E. McGowan

M. Eglington: Dans ce cas, le Comité s'est engagé dans une bataille relativement longue avec le ministère, au sujet de l'absence de procédures de sécurité pour les personnes qui se sont vues refuser un permis d'exploitation de couvoirs. La dernière lettre reçue à ce sujet, en juin de l'an dernier, indiquait que l'on avait l'intention de préparer une modification au Règlement. A ma connaissance, cette modification n'a toujours pas vu le jour.

[*Text*]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): We might ask them to respect the amendment.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): At least they have gone on record as thanking us for drawing the matter to their attention and have offered to do something about it. It is just a question of time now.

Re: SOR/77-983, Unemployment Insurance Regulations, amendment (Before the committee May 11, 1978 and February 22, 1979)

November 3, 1980

Ms. Susan Baldwin
Administrative Assistant
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Section 222 of Unemployment Insurance Regulations, as made by SOR/77-0983, now section 98, C.R.C. c. 1576

Dear Ms. Baldwin:

A decision to cancel the worksharing program has not yet been taken. The program is presently inactive and is being considered in the context of the ongoing Unemployment Insurance Review.

The necessary action to amend the regulations will be taken once the results of the review are known.

Yours sincerely,

Ian Glen
Acting Executive Secretary

Mr. Eglington: In this instance, the committee had asked for an amendment. It had been promised and then a query had gone out to the department as to why the amendment had not been made. An explanation has been given twice now that the program that is covered by Section 222 of the regulations is inactive but that it is under review and the amendment will then be made.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): When will the review be concluded? Maybe we could ask them that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Well, I suppose, as long as it remains inactive then it is not relevant.

Mr. Eglington: It is not posing any problems to anyone.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I do not think there is really anything for us to do. Although, how do we know if they raise it?

Mr. Eglington: Reactivate it.

[*Translation*]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pourrions demander où en est cet amendement.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très juste.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministère nous a quand même remerciés d'avoir attiré son attention sur cette question. En outre, il nous a dit qu'il avait l'intention de faire quelque chose. Il s'agit donc simplement d'une question de temps.

Objet: DORS/77-983—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification (soumis au Comité les 11 mai 1978 et 22 février 1979.)

Le 3 novembre 1980

Madame Susan Baldwin
Adjointe administrative
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Article 222 des Règlements sur l'assurance-chômage, établi par le DORS/77-983, actuellement article 98 de la C.R.C., chapitre 1576

Madame,

La décision de supprimer le programme de travail partagé n'a pas encore été prise. A l'heure actuelle, ce programme n'est pas appliqué et fait l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen de l'assurance-chômage qui se poursuit actuellement.

Les mesures nécessaires pour modifier ces règlements seront prises, dès que les résultats de l'Examen en question seront connus.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Le secrétaire exécutif suppléant
Ian Glen

M. Eglington: Dans ce cas, le Comité avait demandé un amendement, lequel avait été promis. Ensuite, nous avons demandé au ministère pourquoi l'amendement n'avait jamais été adopté. On nous a répondu, à deux reprises, que le programme relevant de l'article 222 des Règlements n'était pas en vigueur et qu'il faisait l'objet d'une étude. L'amendement serait publié plus tard, selon les résultats de l'étude.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Quand l'étude sera-t-elle terminée? Nous pourrions le demander.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Tant que le programme n'est pas appliqué, je ne pense pas que cela soit pertinent.

M. Eglington: Cela ne pose aucun problème à qui que ce soit.

Le coprésident (sénateur Godfrey): D'après moi, nous n'avons rien à faire à ce sujet. Cela dit, comment serons-nous informés, au cas où le programme est réellement appliqué?

M. Eglington: Il faudra revenir sur la question.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Maybe we could mark it forward six months, or something, and just make an inquiry to make sure it is still inactive so that we know.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, the thing is, they say there is going to be a review, but the review may never take place.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, but as long as it is inactive, and if it is still inactive in another six months it will probably never be activated.

Senator Lafond: I suppose the review is a matter of government policy; it is a view within government as to whether the program should be pursued or not.

Re: SI/78-48, Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendemnt (Before the committee December 7, 1978)

Mr. Eglington: These are each instances, Mr. Chairman, of statutory amendments being taken to effect purposes desired by the committee. They have been included in this year's statute law amendment bill. The first one is the really important one. It finally puts a close to the effort that was made some years ago to turn the Supreme Court of Canada into a department of state. This is the final resolution of that problem, because while they had the power to add the Supreme Court of Canada to the schedule by regulation, which was done as part of the scheme to make it a department, there is no power under the Public Service Superannuation Act to delete it from the schedule, and that has now been accomplished by this amendment.

Perhaps I should say, too, Mr. Chairman, that the other amendments you see there, Pension Benefits, Protection of Securities, and so on, all emanate from the Department of Insurance, and while that department, in fact, makes few regulations, it is as co-operative as the Department of Agriculture. Whatever is referred by this committee to that department is usually attended to very well.

• 1135

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There is a series then of further "Instruments Without Comment". I notice they are dated in large part, 1979; some are 1980 . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): And some 1981.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): . . . and some 1981. Why do we go back to 1979 on some of these?

Mr. Eglington: Well, of course, they have never been examined in the French text.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I see.

Mrs. D. Parent-Bélisle (Counsel to the Committee): We are just starting to examine it bit by bit. Once they come back from translation, you will notice there will be a lot of comments dealing with the French and the English, about discrepancies or whatever.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Godfrey): Peut-être pourrions-nous prévoir un réexamen dans six mois, pour vérifier que le programme n'est toujours pas appliqué.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Le ministère a dit que le programme faisait l'objet d'une étude, mais il se peut fort bien que cette étude ne soit jamais terminée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Certes, mais si le programme n'est toujours pas appliqué dans six mois, il ne le sera probablement jamais.

Le sénateur Lafond: Je suppose que l'étude relève de la politique du gouvernement. En d'autres mots, c'est le gouvernement qui décidera si le programme doit être appliqué ou non.

Objet: TR/78-48—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification. (Soumise au Comité le 7 décembre 1978).

M. Eglington: Il s'agit là, monsieur le président, d'amendements statutaires adoptés pour refléter les recommandations du Comité. Ils ont été inclus dans le projet de loi de cette année sur les amendements aux lois. Le premier est le plus important. Il met en effet un terme aux efforts entrepris, il y a déjà plusieurs années, pour transformer la Cour suprême du Canada en un ministère d'État. Il s'agit donc de la résolution définitive de ce problème car, même si le gouvernement a le pouvoir d'ajouter la Cour suprême du Canada à l'annexe, par voie réglementaire, ce qui a été fait dans le cadre du processus devant mener à sa transformation en ministère, il n'avait pas le pouvoir, en vertu de la Loi sur la pension de la Fonction publique, de la supprimer de l'annexe. Le problème est donc réglé par cet amendement.

Peut-être devrais-je également signaler que les autres amendements mentionnés à ce sujet, c'est-à-dire les amendements concernant les prestations de pensions, la protection des titres, etc., émanent tous du département des Assurances. Ce dernier, s'il adopte peu de règlements, fait cependant preuve d'autant de collaboration que le ministère de l'Agriculture. A chaque fois que nous lui avons soumis un problème, il s'en est occupé avec diligence.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a ensuite une série de «textes réglementaires présentés sans commentaires». Je constate qu'ils remontent en général en 1978 ou 1979. Certains sont de 1980.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Il y en a même de 1981.

Le coprésident (M. Beatty): C'est exact. Pourquoi remontons-nous jusqu'en 1979?

M. Eglington: C'est parce que le texte français n'en a jamais été examiné.

Le coprésident (M. Beatty): Je vois.

Mme D. Parent-Bélisle (conseillère juridique du Comité): Nous commençons simplement à les examiner. Lorsque les traductions seront terminées, nous vous soumettrons sans doute beaucoup de commentaires sur des différences éventuelles entre les versions anglaise et française.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Are we up to date on all of them from 1979?

Mrs. Parent-Bélisle: No, we are not. There is a file of about three drawers full of them.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Is that so? Well, it will give us something to look forward to over the next while.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I see. So, everything is being held up until these regulations . . .

Mr. Eglington: No, no. I examined all the regulations and if I had some comment to make about them, they came before the committee. But the French text examination has never been carried out.

Mrs. Parent-Bélisle: It was not done.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): So, we cannot get rid of them all right away. We have to wait.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So, if there are some changes in the French text that would be recommended, they will be coming back before us then for that.

Mrs. Parent-Bélisle: Yes.

Senator Lafond: They will be coming back for that purpose, but counsel has vetted them as to the substance.

Mrs. Parent-Bélisle: Right.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): You have no concern about these particular ones?

Mrs. Parent-Bélisle: No, I have not. And all the ones which have been done since I got there, even though they were the new ones of 1980, I have looked at—well, from the point of view of substance only. Graham Eglington looks at them much more than I do. But I look at them from that point of view, and from the French and English aspect also. So, I do both.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. Have any members of the committee a comment on any of these items?

Some hon. Members: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There is one final item. The vice-chairman has proposed that the steering committee might meet with Mr. Pinard, the Governemnt House Leader, to discuss the reports which are currently sitting on the order paper with motions for concurrence. The most important one, I guess, is the July report, the fourth report of the committee. And he has proposed that what we might do would be to have a meeting of the steering committee with Mr. Pinard, the Government House Leader, to discuss what disposition might be made of that report. So I am wondering if members of the committee would be agreeable to our doing that.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes. But when this was queried in the Senate, I sort of just gave up on the motion of concurrence. The thing has been debated and, in fact, Senator Grosart is going to give a speech. I think he has probably spent quite a bit of time on looking into the whole question. He phoned me this morning.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): Sommes-nous à jour avec tout ce qui précède 1979?

Mme Parent-Bélisle: Non. Nous avons environ 3 classeurs pleins à examiner.

Le coprésident (M. Beatty): Vraiment? Cela risque de nous occuper pendant un certain temps.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je vois. Tout est donc retardé tant que ces règlements . . .

M. Eglington: Non. J'ai examiné tout ces règlements et je vous les ai soumis, lorsqu'il y avait des commentaires à faire. Cependant, l'analyse du texte français n'en a jamais été effectuée.

Mme Parent-Bélisle: Cela n'a pas été fait.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Nous ne pouvons donc pas nous en débarrasser tout de suite. Nous devons attendre?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Donc, si vous recommandez certaines modifications au texte français, ces règlements nous seront soumis de nouveau?

Mme Parent-Bélisle: Oui.

Le sénateur Lafond: Ils reviendront simplement pour l'analyse de ces problèmes particuliers, puisque notre conseiller en a déjà examiné les problèmes de fond.

Mme Parent-Bélisle: C'est exact.

Le coprésident (M. Beatty): Il n'y a pas de problème au sujet de ceux-ci?

Mme Parent-Bélisle: Non. En ce qui concerne tout ceux qui ont été examinés depuis que j'occupe ce poste, même s'il s'agissait des nouveaux de 1980, je les ai examinés sous les problèmes de fond. En fait, Graham Eglington les examine de beaucoup plus près que moi, mais je les examine également sur le plan de la concordance entre le français et l'anglais. Je fais donc les deux analyses.

Le coprésident (M. Beatty): Très bien. Quelqu'un a-t-il des commentaires à faire à ce sujet?

Des voix: Non.

Le coprésident (M. Beatty): Il y a donc une dernière question à régler. Le vice-président a proposé une réunion du comité directeur avec M. Pinard, Leader du gouvernement en Chambre, afin de discuter des rapports inscrits a feuilleton avec des motions d'adoption. Le plus important, je suppose, est le quatrième rapport du Comité, c'est-à-dire celui de juillet. Le vice-président a donc proposé une réunion avec M. Pinard pour voir ce que l'on pourrait faire de ce rapport. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Très bien. Cependant, lorsque cette question a été posée au Sénat, j'ai abandonné toute idée de motion d'adoption. Cette question a fait l'objet d'un débat et le sénateur Grosart va d'ailleurs faire un discours à ce sujet. Je crois qu'il a consacré pas mal de temps à l'étude de cette question. Il m'a téléphoné ce matin.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Beatty): He brought them into some of our meetings too.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): But, in any event, perhaps a compromise could be reached whereby the thing could be properly debated without necessarily having a vote of concurrence. I think that is what is worrying them. I do not know whether a vote of concurrence actually is going to push the thing along. I do not know enough about House of Common's procedure, but I am just thinking that the main thing you want to do is get a debate and get a few people talking about it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Yes. A vote of concurrence gives the committee leverage whereby we can go back and say look, every member in the House agreed earlier or at least a majority of members in the House agreed, that the unanimous recommendations of the committee should be acted upon, and why have yo not done that. In fact though, it is simply a moral pressure that it puts upon the government. The best example of that is the concurrence in this committee's report on postal rate increases, where there was unanimous agreement in the House and no action was taken by the government. There is no element of compulsion there; it is simply that it gives more leverage upon the government. The most important thing from the view of the committee, is obviously that we would be able to bring it forward for debate; that there would be full discussion in the House, and that we would be able to use the vehicle in a debate for encouraging the government to act on our proposals. Concurrence obviously gives added force to that, but even if you get concurrence, in fact, that is no guarantee that action will be taken.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Yes, considering those other reports they are considering, I think it is a little bit unrealistic probably to expect them to agree to the concurrence. I am just suggesting some kind of a compromise. If they would agree to a debate you could say anything you want to say.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think one of the difficulties, as I see it anyway, is that there are so many committees. Each committee comes up with a report and there certainly is not enough time to debate all reports that come before the House of Commons from the various committees. And so this may be one reason I suppose why, over a period of time, we have got into this procedure. Perhaps it is nothing more than an administrative procedure of just moving concurrence so you do not have a debate and you do not go any further. The difficulty, of course, is that members who have prepared a report feel that something should be done with it; it should be acted upon. Therefore, they feel, if they have a debate on it, you can sort of cajole the government into doing something about it. On the other hand, perhaps it is purely administrative and can be resolved just by saying that in the future, every report coming from a committee is concurred in without debate and that does not obligate the government to act on it. I do not know. It just seems to me there are so many of these reports, there is not enough time in the House to deal with them unless the opposition, for instance, wanted to say,

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Beatty): Il nous en a également parlé lors de nos réunions régulières.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quoi qu'il en soit, on pourrait peut-être trouver un compromis permettant d'organiser un débat normal sans avoir nécessairement un vote d'adoption. Je pense que c'est là le problème principal. Je ne sais pas si un vote permettra d'avancer. Je ne connais pas suffisamment la procédure de la Chambre des communes, mais je pense que l'objectif principal est d'organiser le débat et d'obtenir que quelques personnes en parlent.

Le coprésident (M. Beatty): Oui. Un vote d'adoption donne évidemment des pouvoirs supplémentaires au Comité, car nous pouvons alors dire au ministère concerné que chaque député, ou tout au moins une majorité d'entre eux, a accepté les recommandations unanimes de notre Comité. Nous pouvons alors demander au ministère pourquoi il n'a rien fait. En fait, cela nous permet d'exercer un peu plus de pression morale. Le meilleur exemple en est l'adoption par la Chambre du rapport de notre Comité sur les augmentations des tarifs postaux, qui ont amené le gouvernement à ne rien faire. Cela nous donne donc la possibilité d'exercer un peu plus de pression sur le gouvernement. Le plus important, pour le Comité, serait évidemment qu'il y ait un débat sur son rapport, devant le comité plénier de la Chambre, ce qui nous permettrait d'en profiter pour encourager le gouvernement à agir conformément à nos propositions. Évidemment, l'adoption officielle du rapport renforce également cette pression sur le gouvernement, mais ne donne aucune garantie que les mesures appropriées seront prises.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Étant donné les autres rapports qui sont soumis à la Chambre, en ce moment, je crois qu'il ne serait pas très réaliste de s'attendre à une telle procédure. Je propose donc un compromis. Nous pourrions nous contenter d'un débat, qui nous permettrait de dire ce que nous avons à dire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'un des problèmes, selon moi, vient du fait qu'il y a tellement de comités qui produisent des rapports. Il est certain que la Chambre n'a manifestement pas le temps de procéder à un débat officiel sur chacun de ces rapports. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles nous avons accepté cette procédure, au cours des années. Peut-être s'agit-il simplement de proposer l'assentiment pour empêcher qu'un débat ait lieu, les choses s'arrêtant là. Évidemment, les députés qui ont participé à la rédaction du rapport estiment qu'il faudrait y donner suite. Donc, dans leur optique, le débat servirait à inciter le gouvernement à agir. Peut-être s'agit-il simplement d'une formalité, où quelqu'un pourrait décréter que dorénavant tout rapport déposé par un comité reçoit automatiquement l'approbation du Parlement sans débat et sans que le gouvernement soit obligé d'y donner suite. Je ne sais pas. J'ai l'impression que ces rapports sont tellement nombreux que la Chambre n'aura jamais assez de temps pour les étudier à moins que l'opposition y consacre les journées spéciales qui y sont affectées.

[*Text*]

Well, we will use one of our allotted days to debate these issues or these reports.

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The problem, obviously, with using an allotted day is that any motion moved on an allotted day is a motion of non-confidence. So the problem is that if concurrence were agreed to, to the motion, the Liberals would have to vote non-confidence in themselves in the process. That is why the opposition day is a bad vehicle for doing that.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Is Peterson's committee giving any kind of a debate, or any . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): There has been no discussion within the House to date. Now, if the government were to agree to give concurrence without debate, I would be certainly amenable. My point of view, is that we would not debate it, we would have concurrence, because that would give us that moral lever that we need. When other bills, for example, come up and we want to get them referred to the committee on second reading, I could rise on a question, even in question period, and say, Look, you have concurred on this report of the committee; will you now act on it and refer such and such a bill to our committee? If it were agreeable to the Government House Leader to give concurrence without debate, that is agreeable. If it is agreeable to him to give debate without concurrence, as proposed by the joint chairman, that is also agreeable. If it is agreeable to have debate and concurrence, that would be my preferred choice, obviously.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I am just wondering again if we could get it . . .

Senator Lafond: State the point that this is a committee of a special nature, not an ordinary standing committee. Whether we get it or not, I think we should insist and ask for concurrence every time as an expression of confidence in our own work. Let everyone know we are not producing reports just to have them tabled. We want action.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems to me we should get to the preliminary stage, whereby the report is at least considered as received by the House of Commons and not just left in limbo. There has got to be some action taken.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Did somebody say that the President of the Treasury Board said that consideration of the recommendations would be postponed until after Easter?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): That was the President of the Privy Council.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Oh . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): When I asked him about our report, he indicated he was not prepared to act on our report because the Peterson task force was still out. They reported on the last day prior to Christmas and his answer now is that he expects no action to be taken prior to Easter, that he wants to include this report—the Peterson report—and the

[*Translation*]

Le coprésident (M. Beatty): L'ennui, c'est que toute motion proposée au cours d'un jour réservé à l'opposition est considérée comme une motion de censure. Dans ces circonstances, si la motion d'assentiment était acceptée, cela équivaudrait à une motion de censure à l'égard du gouvernement. Un jour réservé à l'opposition ne convient donc pas.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Prévoit-on un débat dans le cas du comité Peterson?

Le coprésident (M. Beatty): La question n'a pas encore été discutée à la Chambre. Si le gouvernement donnait son approbation sans débat, je n'y verrais pas d'inconvénient. Nous n'aurions pas de débat, mais nous aurions l'approbation du Parlement, donc un instrument de persuasion morale. Quand nous voudrions que d'autres projets de lois soient renvoyés au Comité en deuxième lecture, il nous serait possible de demander en Chambre, lors de la période des questions, par exemple, que tel ou tel bill soit renvoyé à notre Comité conformément aux recommandations du rapport approuvé par le Parlement. Si le leader du gouvernement à la Chambre acceptait d'approuver le rapport sans débat, très bien. S'il veut accepter le débat sans garantie d'approbation, tel que l'a proposé le coprésident, cela va aussi. Évidemment, je préfère qu'il y ait débat et approbation.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je me demande si cela serait possible.

Le sénateur Lafond: Il faut bien préciser que notre comité est spécial et non pas simplement un comité permanent ordinaire. Quel que soit le résultat, j'estime que nous devrions exiger l'approbation chaque fois, comme expression de confiance à l'égard de notre travail. Que tout le monde sache que nous ne produisons pas des rapports simplement pour les déposer. Ce sont les actions qui nous intéressent.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble que nous devrions au moins arriver à l'étape préliminaire, où le rapport est censé avoir été reçu par la Chambre des communes et ne se trouve pas dans les limbes. Il faut qu'il y ait des suites.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quelqu'un a-t-il dit que d'après le président du Conseil du Trésor, l'étude des recommandations serait remise jusque après Pâques?

Le coprésident (M. Beatty): C'était le président du Conseil privé.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Ah!

Le coprésident (M. Beatty): Quand je lui ai posé une question au sujet de notre rapport, il a dit ne pas être disposé à y donner suite tant que le groupe de travail Peterson siégerait. Celui-ci a déposé son rapport le dernier jour avant Noël et on me dit maintenant qu'aucune suite ne sera donnée avant Pâques; le président du Conseil privé veut que notre rapport, le

[*Texte*]

yet-to-come report of the Economic Council, and have all of these in turn studied in the context of parliamentary reform. So I gather there would be a new committee to study reports of other committees.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): Again another suggestion—I am just thinking out loud—that we might try to get an agreement. The Economic Council report was supposed to be out in December. Has anybody any idea when that . . .

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I think that is why the Easter date came up.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): It has been delayed?

The Joint Chairman (Mr. Beatty): I gather so.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): I was thinking that perhaps we could get some kind of an allotment where they can all be debated at the same time. We could have a couple of hours on regulations so that Mr. Peterson could talk, you could talk—various other people, just to put more pressure on the government.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): One of the things that concerns me though, John, is that, by lumping us in with these other committees and with the Economic Council, it blurs our mandate. Our mandate is a very specific, technical one.

Senator Lafond: I would be inclined to resist that. This job has been done, the reports have been tabled and presented before the others came up. I think we should stick with the procedure we intended to follow. After they have started debating the others, we can then review our approach to future reports of this committee. But this has not been done, it has not been accomplished.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): The Economic Council will be looking at things like deregulation of the airline industry and I think that the force of our argument is obviously lost if it is confused with those policies . . .

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The first part of their report was not of interest to us, anyway.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then I wonder whether the vice-chairman might try to arrange a meeting for the steering committee with the Government House Leader at a time that would be at his convenience.

• 1145

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I will see what I can do about that right away and I will get back to the committee on it.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Thank you. Is there any further business before the committee?

Some hon. Members: No.

The Joint Chairman (Mr. Beatty): Then the meeting is adjourned.

[*Traduction*]

rapport Peterson et le rapport que doit faire le Conseil économique, soient tous étudiés dans le cadre de la réforme parlementaire. J'en conclus qu'un nouveau comité serait formé pour étudier les rapports des autres comités.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Encore une suggestion, pour ce qu'elle vaut. On pourrait peut-être essayer de se mettre d'accord. Le rapport du Conseil économique devait sortir en décembre. Quelqu'un sait-il . . .

Le coprésident (M. Beatty): Je crois que c'est pour cette raison que la date de Pâques a été mentionnée.

Le coprésident (sénateur Godfrey): A-t-il été retardé?

Le coprésident (M. Beatty): Il semblerait que oui.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Je pensais à la possibilité d'obtenir une période de temps pour discuter de tous ces rapports. Quelques heures seraient allouées aux règlements, M. Peterson pourrait prendre la parole, vous aussi, et d'autres personnes pour exercer davantage de pressions sur le gouvernement.

Le coprésident (M. Beatty): Mais si notre Comité était assimilé à ces autres comités et au Conseil économique, je crains que cela ne crée une certaine imprécision au sujet de notre mandat. Notre mandat est très précis, technique.

Le sénateur Lafond: Je ne suis pas d'accord avec cette idée. Le travail a été fait, mais les rapports ont été déposés avant les autres et je crois que nous devrions poursuivre la procédure escomptée. Quand le débat sur les autres rapports aura commencé, nous pourrons examiner la procédure à suivre pour les rapports futurs de ce Comité.

Le coprésident (M. Beatty): Le Conseil économique examinera des questions comme la déréglementation des lignes aériennes, et je crois qu'il serait préférable de ne pas confondre les différents sujets.

Le coprésident (sénateur Godfrey): Quoi qu'il en soit, la première partie de son rapport ne nous a pas intéressés.

Le coprésident (M. Beatty): Le vice-président pourrait-il organiser une réunion entre le comité directeur et le leader du gouvernement à la Chambre à un moment qui lui convienne?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vais m'en occuper tout de suite et en informer le Comité.

Le coprésident (M. Beatty): Je vous remercie. Y a-t-il d'autres questions à soumettre au Comité?

Des voix: Non.

Le coprésident (M. Beatty): La séance est donc levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

BINDING SECT. SEP 2 0 1984